

## ロバート・F・ワグナーとリベラリズム — リベラル派と労働運動との同盟 —

中島 醸\*

### はじめに

ロバート・F・ワグナー (Robert F. Wagner) は、1926年にニューヨーク州から連邦上院議員に当選し、ニューディール期の社会労働立法の立案や提案、成立に関与してきた民主党リベラル派を代表する政治家である。ワグナーは、26年の連邦上院議員選出後、33年のフランクリン・D・ローズヴェルト (Franklin D. Roosevelt) 政権成立以前から、失業問題の調査や公共事業、雇用政策に関連する法案を提案するなど、労働問題、社会政策に積極的に関わってきた。ローズヴェルト政権においては、33年の全国産業復興法 (National Industrial Recovery Act) や、35年の全国労働関係法 (National Labor Relations Act, 以下、通称であるワグナー法と略記)、社会保障法 (Social Security Act)、37年の合衆国住宅法 (United States Housing Act of 1937, 以下、37年住宅法と略記) といった社会立法 (social legislation) の立案、立法化において、重要な役割を果たしてきた。

筆者はこれまでの研究において、ニューディール期の産業復興政策、ワグナー法、社会保障法、37年住宅法を取り上げ、リベラル派内部の立法意図・政策構想の共通点と差異について、実業界保守派の議論と比較しつつ考察してきた<sup>1)</sup>。そこではリベラル派を、権利が十分に保障されていない労働者の労働条件の問題について労働運動と自覚的に協力して解決を目指した「労働リベラル派」と、会社経営において暴力的労働者支配ではなく穏健な労務管理を採用し、ローズヴェルト政権を支持したりリベラルな経営者たちの「実業界リベラル派」とに区分して、両者の共通項と対立軸を分析してきた。

また「労働リベラル派」の中心的政治家としてロバート・ワグナーを取り上げており、前述の立法過程における議論から、彼が有していた包括的なニューディール期の改革構想についても論じてきた。ワグナーは、産業復興の方策として国民の購買力の平等的分配を行うことを重視しており、立法による企業行動の規制を行うことで、その実現を目指したのである。具体的には、労働者の団結権・団体交渉権の実質的承

\*中島 醸 (Jo NAKAJIMA)：千葉商科大学商経学部准教授 一橋大学大学院社会学研究科博士課程修了。博士 (社会学)。「1935年社会保障法をめぐる政策構想の対抗」(『アメリカ研究』第40号, 2006年3月)；「アメリカ労働運動の高揚と変質—ニューディール期から第二次世界大戦後にかけて—(上・下)」(『労働法律旬報』第1642・1643号, 2007年2月下旬・3月上旬) など。  
joenak@cuc.ac.jp

<sup>1)</sup>中島醸「ニューディールにおける1937年合衆国住宅法の歴史的位置」『歴史学研究』第773号 (2003年3月)：36-51頁；「ニューディール・リベラル派の産業復興構想」『アメリカ経済史研究』第4号 (2005年9月)：19~39頁；「1935年社会保障法をめぐる政策構想の対抗」『アメリカ研究』第40号 (2006年3月)：177-194頁；「アメリカ全国労働関係法とニューディール・リベラル派」『一橋社会科学』第3号 (2007年7月)：101-148頁。

認と団体交渉を通じての賃金水準の向上（富の労働者側への平等的分配）、全国的な社会保障制度の創設による労働者・失業者・高齢者への生活保障と富の再分配、公共住宅建設による低所得者向け住宅建設の促進と住宅産業における投資・雇用の増大等によって、1920年代までのアメリカ経済・産業のあり方の改革と、購買力の平等的分配を結合させることができると構想していたのである。

このように筆者はワグナーの産業復興と改革との関連を踏まえた構想を論じてきたが、ワグナーを「労働リベラル派」に位置づけた際の重要な論点の1つ、リベラル派の労働運動との協力関係という論点は依然として残っている。ニューディール期リベラル派の中軸的政治家としてのワグナーの労働運動との関係については、既存研究でも考察がなされてきたが<sup>2)</sup>、本稿の課題との関係では、リベラル派政治家としてのワグナーが、どのような形で労働運動と結びついていたかに関するシーダ・スコッチボル（Theda Skocpol）、ディヴィッド・プロトキー（David Plotke）、紀平英作らの研究が重要である。

<sup>2)</sup> これまでの研究でも、ワグナーがニューディール期の様々な社会改革立法の立案過程において、労働運動指導者と協力してきたことが指摘されている。全国産業復興法については、河内信幸『ニューディール体制論』（学術出版会、2005年）、145-157頁。ワグナー法については、Irving Bernstein, *Turbulent Years: A History of the American Worker, 1933-1941* (Boston: Houghton Mifflin, 1970); *The New Deal Collective Bargaining Policy* (New York: Da Capo Press, 1975) や James A. Gross, *The Making of the National Labor Relations Board: A Study in Economics, Politics, and the Law, Volume I (1933-1937)* (Albany, New York: State University of New York Press, 1974) などが、社会保障法に関しては Edwin E. Witte, *The Development of the Social Security Act* (Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press, 1963) が、37年住宅法については Timothy L. McDonnell, *The Wagner Housing Act: A Case Study of the Legislative Process* (Chicago: Loyola University Press, 1957) や Gail Radford, *Modern Housing for America: Policy Struggle in the New Deal Era* (Chicago and London: The University of Chicago Press, 1996) などがある。

スコッチボルは、国家論に関する理論的考察の中で、ニューディール期の社会労働改革において、創設した政府機関の中でリベラル派政治家と労働組合指導者との結びつき（nexus）が生み出されたと論ずると同時に、リベラル派の政治家としてワグナーがローズヴェルト政権成立以前から民主党内での政策決定において重要な地位におり、労働運動との協力にも積極的であったことを指摘している<sup>3)</sup>。プロトキーは、ニューディール期のリベラル派は、ワグナーらに代表される指導的民主党議員や政策専門家からなる「中核エリート」（core elite）と、政権・議会・政府機関に存在する革新的リベラル派（Progressive liberals）とで構成されており、このリベラル派は国家による「強力かつ広範囲にわたる社会への介入」を実現するに際して、その同盟者（ally）として労働者を位置づけるという方針を有していたことを指摘する<sup>4)</sup>。

紀平英作は、ワグナー法と社会保障法の立法過程におけるワグナーの議論を取り上げつつ、ニューディール期のアメリカ政治秩序の歴史的な位置づけを行っている<sup>5)</sup>。特に紀平の研究で重要な点は、ワグナーが新たなニューディール期の政治秩序の担い手として労働運動を位置づけており、ワグナー法が、「市民的統合への契機を、労働運動の拡大に求め、社会の基層における労働者組織の拡大に政治的・社会的安定の基盤を求めようとした指向」を持っていたと指摘した点である<sup>6)</sup>。ただ紀平の議論では、労働者

<sup>3)</sup> Theda Skocpol, "Political Response to Capitalist Crisis: Neo-Marxist Theories of the State and the Case of the New Deal," *Politics and Society* 10 (1980), pp. 180-192.

<sup>4)</sup> David Plotke, *Building a Democratic Political Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 108-117.

<sup>5)</sup> 紀平英作『ニューディール政治秩序の形成過程の研究』（京都大学学術出版会、1993年）。

<sup>6)</sup> 紀平英作「20世紀アメリカン・リベラリズムの展開とニューディール」『アメリカ法』第1号（1997年）、14頁。

階級を新たに国家の成員として統合する体制において、当時のリベラル派が労働運動に中軸的な主体としての役割を期待したという際に、その期待された役割の内容についての包括的な考察が目的とされたものではなかった。

ワグナーは、ニューディール期に実現した社会改革を実効性のあるものとするために、いかなる役割を労働運動に求めていたのか。この点について、ワグナーの構想に立ち入って考察することが本稿の目的である。結論的に言えば、ワグナーは改革における担い手として労働運動を、自らの組織構成員（組合員）の利害にのみ関心を示す狭い利益集団とは異なり、労働者階級全体の利害に立った勢力として想定していたのである。第1節で、ロバート・ワグナーのリベラリズムに関する議論やリベラル派政治家としての活動について、政治思想としてのリベラリズムの変化を踏まえながら叙述した後、第2節以降で、具体的にワグナーの労働運動に対して期待する役割の内容について考察する。第2節では、団結権・団体交渉権が保障された下での労働組合が、労使関係においても政治的課題に対しても産業や州ないしは全国レベルの課題に対して積極的に取り組むことに関するワグナーの構想を考察する。第3節では、複雑化した経済の下での利害の調節を、権威的方策ではなく民主主義の方策によって行う際の産業民主主義の必要性和労働者組織の役割について論ずる。第4節では、リベラリズムと労働者階級との同盟関係に関するワグナーの議論についてまとめる。本稿の考察では、重要な社会改革立法が成立した1930年代半ばから後半におけるワグナーの議論に主に焦点を当てることで、ワグナーのニューディール体制に関する構想をひとといていく。

## 1. リベラル派政治家としてのワグナー

### (1) 新たなリベラリズムの形成とワグナー

#### ①19世紀から20世紀初頭にかけてのリベラリズムの変化

19世紀後半から世紀転換期におけるアメリカの産業構造の転換によって、富の分配が不平等化し、未権利状態に置かれ劣悪な労働条件と貧困な生活水準の下で働く大量の半熟練・不熟練労働者が出現するという状況にアメリカ社会は直面した。こうした問題の解決を模索した20世紀のリベラリズムは、19世紀的レッセ・フェールとは袂を分かち、連邦政府の労働問題や社会保障問題への介入によって、問題の解決を図ろうとする立場へと変容していったのである<sup>7)</sup>。

アメリカにおけるリベラリズムの歴史的展開について、「自由」概念の変化という観点から、エリック・フォナー (Eric Foner) が簡潔にまとめている<sup>8)</sup>。自由の概念は、大恐慌以降、ニューディール期に「民間企業ための自由」(freedom for private enterprise) から「平等的な富の共有」に基づいた「社会化された自由」(socialized liberty) へと大きく転換したのであった。同時のこの自由概念の根本的転換は、リベラリズムが構想する国家構想が、19世紀的意味の「小さな政府と自由放任経済」から20世紀的意味の「積極的・社会意識型国家 (an activist, socially conscious state)」へと大きく変化したことにも現れていた。国家機能・権限の拡大による自由の社会的・経済的条件の保障が中心的論点となったのがニューディール期であった。フォナーは、ニューディール期に拡大された自由概念の特徴を、自由が国家権力の拡大と矛盾しないものとして考えられ、自由の社会的・経済的条件としての、個人の自由の最低限の政治的条件としての経済的保障が中心

<sup>7)</sup> 紀平「20世紀アメリカン・リベラリズム」, 5-7頁。

<sup>8)</sup> Eric Foner, *The Story of American Freedom* (New York: W. W. Norton & Company, 1998), pp. 196-204.

的論点になったことをあげる。またここでは、「労働権」「生存権」が「投票権」に劣らず市民権の中心課題となったのである<sup>9)</sup>。

こうした自由の概念の変容については、ヨーロッパにおける政治思想としてのリベラリズムの変化と相応したものであると言えよう。政治思想としてのリベラリズムは、その内容を19世紀末から20世紀初頭にかけての世紀転換期、大きく変容させてきたことが指摘される。この変化を代表する思想家としては、イギリスのジョン・A・ホブソン (John A. Hobson) やL. T. ホブハウス (L. T. Hobhouse) らがあげられ、「ニュー・リベラリズム」と呼ばれるものであった。その思想的特徴としては、当時の貧困や労働環境といった社会問題は、19世紀的な自由主義経済の帰結として理解され、19世紀的な自由主義の修正、平等の観点から市場経済メカニズムへの国家による介入を主張した点にある。同時にここでは、19世紀末に興隆した社会主義運動も、こうした社会問題の深刻化をもたらした19世紀的自由主義経済の帰結として捉えられており、社会主義運動との対抗も意識しつつ、自由主義を修正し、労働運動との連携が目指された。こうした介入主義的な「ニュー・リベラリズム」は、20世紀初頭のイギリスにおける自由党の社会改革の思想的なバックボーンとなっていくたのである<sup>10)</sup>。

## ②ワグナーにおけるリベラリズム

ワグナーのリベラル派政治家としての思想は、こうしたリベラリズムの思想的転換の流れの中

で位置づけることが可能である。

ワグナーは、1930年代アメリカにおける自由について、その概念が伝統的なそれとは、大きく意味合いを変化させていると主張する。彼は、1932年10月18日の州での選挙キャンペーンの開始時における演説で、150年前には自由は、「言論、出版、信仰上の所属の自由を意味していた」が、今日ではより「多くのことを包括したものを意味」していると語る。「生活の基礎的必需品が確保されること」や経済的保障、「適度な余暇」が自由には必要である。自由とは、現在では、「不当な妨害なしに競争に参加する権利と機会」、「経済的な面で平等の条件を交渉して獲得する権利」を意味しており、特に「児童にとっては不健康や無知などのハンディキャップからの脱却と、搾取からの保護を」、「母親にとっては、家族を平穏かつ安心できる環境の下で育てる機会を」意味しているのである<sup>11)</sup>。しかし、20年から33年にかけては、富の公正な分配が否定され、児童の学校へ行く機会が奪われ、失業者や高齢者の状況は無視されるなど、市民の機会や望みが打ち砕かれてきた。ここでは、「政治的自由」は存在したとしても、その価値は「経済的機会が否定されることで」低められたのであった<sup>12)</sup>。

つまり、20世紀という時代において自由とは、市民的政治的権利を保障するのみで事足りるということではなく、基本的な生活や経済的機会の平等性が保障されてこそ実現されるという認識である。こうした自由概念の転換は、ニュー

<sup>9)</sup> 経済的自由に関する定義では、革新主義時代に、伝統的な自由と国家との伝統的理解が否定され、産業民主主義や貧困、経済的平等は全国的な解決が必要とされ、その意味が大きく転換する。この時代には、経済的自由の指標が経済的自律性ではなく、賃金レベル＝生活水準におかれるようになった。

<sup>10)</sup> 毛利健三『イギリス福祉国家の研究』(東京大学出版会、1990年)、147-179頁；八田幸二『イギリス新自由主義の思想的特徴』『経済と経済学』第95号(2001年8月)。

<sup>11)</sup> Address of Robert F. Wagner (at the formal opening of the Democratic state-wide campaign at the national Democratic Club), October 18, 1932, folder 25, box 103, Robert F. Wagner Papers, Special Collections, Lauinger Library, Georgetown University, Washington, D.C. (hereinafter referred as RFPW); J. Joseph Huthmacher, *Senator Robert F. Wagner and the Rise of Urban Liberalism* (New York: Atheneum, 1968), pp. 105-116.

<sup>12)</sup> Speech by Robert F. Wagner, November 2, 1938, folder 28, box 324, RFPW.

ディール期にアメリカが達成してきた様々な社会改革、社会労働政策の根拠として位置づけられるのである。1920年代までの政府介入に消極的な立場から、経済的側面、市民の経済的利益のために政府が政策的に介入するという立場は、上記のようなリベラリズムの現実の課題への立場の変化、自由概念における経済的平等性の包摂を基盤にして正当化されるものであった<sup>13)</sup>。

## (2) 政治勢力としてのリベラル派とワグナー

### ①政治勢力としてのリベラル派の台頭

リベラル派の政治思想は、リベラリズムの意味内容の転換とともに20世紀に入り大きく転換したのであるが、その政治勢力と労働運動との協力は1920年代の保守的体制と当時の最高裁によって解釈された憲法原理に対抗する中で進んだとされる。それが労働インジャンクション(労働行為差止命令 labor injunction)に対する運動であった。労働インジャンクションは、資本の独占行為を禁止する規定が労働組合のストライキに対しても適用されることで、裁判所によって労働者の争議行為への差止命令が出され、労働組合の活動に対する弾圧手段として機能していた。この裁判所のインジャンクションの適用の対象から労働争議を除外するための立法活動において、リベラル派知識人とアメリカ労働総同盟(American Federation of Labor, 以下、AFLと略記)などの労働運動が協力するようになり、現実の政治過程において影響力を及ぼすことが可能となったのである。特に、1928年に連邦議会に提出され、32年ようやくノリス・ラガーディア法(Norris-La Guardia Act)として成立した反インジャンクション法案の起草をリベラル派知識人が担うことは、

AFLなど労働運動がリベラル派と協力することにつながる契機となったのであった<sup>14)</sup>。

1930年代には、リベラル派内部に第三党の結成を指向する勢力も現れるものの<sup>15)</sup>、民主党の枠内でハーバード・C・フーヴァー(Herbert C. Hoover)政権への対抗軸を打ち出す勢力がリベラル派の主流を占めていくようになる。1931年3月11日、12日には、民主党のエドワード・P・コスティガン(Edward P. Costigan)ら5人のリベラル派上院議員が呼びかけた革新主義者会議(Progressive Conference)が開催された<sup>16)</sup>。そこでは、二大政党の枠内での改革ということが前提とされ、32年大統領選挙での民主党候補フランクリン・ローズヴェルトの勝利への期待が表明された。この会議には、多くの政治家とともに、労働運動からもAFL会長のウィリアム・グリーン(William Green)やアメリカ合同男子服労働組合(Amalgamated Clothing Workers of America, 以下、ACWAと略記)議長のシドニー・ヒルマン(Sidney Hillman)も参加しており、後に産別組合会議(Congress of Industrial Organization, 以下、CIOと略記)に流れる大量生産産業の組合指導者も関わっていた。

これまでの研究において、1933年の全国産業復興法から35年のワグナー法に至る一連の改革立法を主導してきたのがニューディール期のリベラル派であったことが指摘されてきた<sup>17)</sup>。リベラル派は、20世紀に入りアメリカでは、生産

<sup>14)</sup> 紀平英作『ニューディール政治秩序』、111-112頁。

<sup>15)</sup> 第三党の結成を志向する勢力は、リベラル派の代表的雑誌の1つであった『ニュー・リパブリック』(*New Republic*)に集い、ローズヴェルト政権に関心を寄せつつも、批判的論調を展開し、第三党運動を志向するようになっていった。

<sup>16)</sup> この会議では、政策に関して市場原理を保持しつつも連邦レベルでの市場の調整を行う「計画化」や、失業救済事業や失業保険制度への連邦の関与を掲げた。紀平英作『ニューディール政治秩序』、138-142頁。

<sup>17)</sup> David Brody, *Workers in Industrial America* (New York: Oxford University Press, 1980); Skocpol, "Political Response." pp.180-181.

<sup>13)</sup> Robert F. Wagner, "The Problem of Social Legislation," September 29, 1934, folder 17, box 325, RFWP; "Supreme Court and Social Legislation," May 25, 1937, folder 38, box 103, RFWP.

力が飛躍的に向上するもそれに見合う形で国民の購買力が向上してこなかったことが不況の根本的原因であるとの認識から、購買力を国民に平等的に分配するという形での克服が必要であり、それは政府介入によって初めて実現可能であるとの政策的姿勢にあった。こうしたリベラル派の中で、労働運動との協力関係の下で政治活動を行う、労働運動との同盟を目指した「労働リベラル派」が、ニューディール期、特にニューディール第二期と呼ばれる1930年代中葉の様々な社会改革の実現の中軸的役割を担ってきた。ワグナーはその代表的政治家と言えよう。

## ②ニューヨークでのワグナーの活動

前述のように、ロバート・ワグナーは代表的リベラル派の民主党上院議員として、ニューディール期のほとんどの社会改革立法の立案、制定に重要な役割を果たしてきたが、ワグナーへの信頼、彼の影響力の基盤には、彼のニューヨーク州での州上下両議員時代、州最高裁判事時代からの労働問題、社会問題への精力的な立法活動やさまざまな社会労働団体との協力が存在していたことを指摘できよう。

ワグナーは、1904年にニューヨークの民主党政治マシーン、タマニー・ホール (Tammany Hall) の支持を得て州下院議員に当選し、09年には州上院議員に当選、19年以降、連邦上院議員に当選する26年まで州最高裁判事を務めた<sup>18)</sup>。

彼は、州下院議員時代から、積極的に公共料金値下げ法案を提出・成立させるなどの活動を行っていた。1910年代の州上院議員時代には、貧困層への奨学金創設、老齢年金、児童労働禁

止法、公共職業紹介システム、労働者失業手当といった問題に取り組んでいた<sup>19)</sup>。中でも特にワグナーのその後の政治活動に大きな影響を与えたのが、1911年3月25日にニューヨーク市のワシントン広場で生じた「トライアングル火災事件」の調査委員会での活動であった。この火事では、トライアングル・シャツウエスト社 (Triangle Shirtwaist Company) の従業員約500人中、146人が死亡した。ワグナーは、当時州下院議員であったアル・E・スミス (Alfred E. Smith) とともに、この火事を調査するためのニューヨーク州工場調査委員会 (New York State Factory Investigation Commission) を創設する決議を州の上下両院に提出し、11年5月に決議は承認された<sup>20)</sup>。調査委員会では、ワグナーが委員長を、スミスが副委員長を務め、サミュエル・ゴンパーズ (Samuel Gompers) など労働運動指導者も参加していた (調査委員会は14年まで継続)。ワグナーはこの報告書を執筆したが、そこでは、住宅環境の劣悪さや児童労働の悪用、低賃金問題、婦人労働の問題 (低賃金・深夜労働) などが告発され、こうした現状を解決するための方策としての行政権限の拡大が主張された。13年には、この報告に基づいたいくつかの労働立法 (Wagner-Smith acts) が成立し、工場の労働条件の改善や安全の確保、産業委員会 (Industrial Board) の設置、深夜女性労働の禁止、14歳以下の児童労働の禁止が実現したのである。このようにワグナーは、1910年代ニューヨーク州で行われた一連の州社会改革立法の先頭に立っていたのであり、この経験が彼の政治活動、政治思想の原点となったとされる。

<sup>18)</sup> タマニー・ホールは、18世紀末に創立されたニューヨーク州における代表的な民主党の政治マシーンであり、1880年代末から90年代にかけて、移民を強固な支持基盤として確保することで、強力な政治マシーンとなった。このタマニー・ホールの歴史については次の文献が詳しい。平田美和子『アメリカ都市政治の展開』(勁草書房、2001年)、88-103頁；菅原和行『アメリカ都市政治と官僚制』(慶應義塾大学出版会、2010年)、53-82頁。

<sup>19)</sup> Thomas R. Byrne, "The Social Thought of Robert F. Wagner" (Ph.D. dissertation, Georgetown University, 1951), pp. 43-44; Huthmacher, *Senator Robert F. Wagner*, pp. 19-30.

<sup>20)</sup> Byrne, "The Social Thought," pp. 60-65; Huthmacher, *Senator Robert F. Wagner*, pp. 3-8.

1910年代のニューヨークでは、労働運動の組織化が進み、労働時間短縮を実現させるなど大きく進展した時代でもあった。特に衣服産業では、ACWAや国際婦人服労働組合 (International Ladies' Garment Workers' Union, 以下、ILGWUと略記) といった組合が、不熟練・半熟練労働者の組織化を進め、大規模なストライキを立て続けに実施したのである<sup>21)</sup>。ワグナーは、当時のさまざまな革新主義期の運動とも協力しつつ、労働運動、特に産別の労働運動との交流を持ちながら政治活動を進めていたのである。労働条件の改善、労働者による産業の管理、経営への介入と結びつけて労使関係を安定化させようと活動していた衣服労働者の経験はワグナーに訴えるものがあった<sup>22)</sup>。ワグナーはアル・スミスとともに、中上層の民衆にアピールするような住民投票などの「純粋な政治改革」(purely political reform) ではなく、労働者階級などのより下層の民衆の要求、つまり経済・労働・福祉改革に主たる関心を示していたとされる<sup>23)</sup>。

ニューヨークでは1910年代には既に、リベラル派の支持基盤として一定の地歩を築いた労働運動が存在し、両者の協力関係が実現していた

<sup>21)</sup> 主なものでは、1909年のILGWUの3万人のストライキ3万人や、12年の9000人参加した毛皮工場での毛皮工 (fur workers) のゼネスト、統一衣服労働組合 (United Garment Workers: UGW) の10万人のストライキなどがあげられる。

<sup>22)</sup> 野村達郎『ユダヤ移民のニューヨーク』(山川出版社、1995年)、182-250頁。

<sup>23)</sup> また1910年代のワグナーらの運動は、ニューヨークではタマニー・ホールの変化、「ニュー・タマニー」(“new Tammany”) の出現と呼ばれ、ニューヨークのリベラル派は、ワグナーとスミスに率いられたニュー・タマニーに依拠するようになっていた。彼のニューヨーク州政治に与えた影響は強く、20年代には共和党自身が保守的立場を捨て、アメリカで初めて20世紀的リベラリズムが超党派的に支持された州になったとされる。

Huthmacher, *Senator Robert F. Wagner*, pp. 33-37. また加茂利男は、この時代のワグナーが、既存のタマニー・ホールの枠を超えて、改革派政治家としての地歩を固めていった経緯を簡潔にまとめている。加茂利男『『都市自由主義』の時代』大阪市立大学経済研究所編『世界の大都市④ニューヨーク』(東京大学出版会、1987年)、203-206頁。

のである。1936年には、それまでアメリカ社会党 (Social Party of America) を公式には支持してきたACWAやILGWUなどの衣服産業労働組合の左派は、民主党自体を公式に支持しなくても、大統領選でのローズヴェルト支持を可能にするために、アメリカ労働党 (American Labor Party) を結成したのである。その創設の中心となったのが、ACWA議長を務めたシドニー・ヒルマンや<sup>24)</sup>、ILGWU会長とAFL副会長を務め、35年にはCIOにつながる産別組織委員会 (Committee for Industrial Organization, 後38年11月にCIOへと改組) の結成に当たったデイヴィッド・デュビンスキー (David Dubinsky) であった<sup>25)</sup>。

### ③連邦上院議員としての活動

1926年の連邦上院議員当選後も、ワグナーはきわめて精力的に社会改革立法を提案してきた。26年には既に、上院州際通商委員会小委員会メンバーとして、石炭産業の労働・生活条件、失業の状況などの調査に参加している<sup>26)</sup>。28年に

<sup>24)</sup> シドニー・ヒルマンは、1920年代後半の失業保険や公共事業といった課題における活動の中でワグナーとの関係を深めていき、その後、ワグナーが中心となった30年代前半には復興政策、復興法の政策立案グループの一員となったのである。Steven Fraser, *Labor Will Rule: Sidney Hillman and the Rise of American Labor* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), pp. 274, 286.

<sup>25)</sup> 野村達郎『ユダヤ移民のニューヨーク』、182-250頁。彼らは、1938年には連邦上院議員選挙でワグナーを、ニューヨーク州知事選では現職の民主党知事ハーバート・H・レーマン (Herbert H. Lehman) を支援するなど、民主党の中でも「労働リベラル派」に属する候補との連携を深めていった。

<sup>26)</sup> この調査報告書は1928年に提出されたが、ここでは、労働者のひどい労働条件が描かれていた。この報告書は、ワグナーに、革命を防ぐための社会立法の必要性と、労働者の生活改善のための政府の援助の必要性、景気循環の振幅を抑える必要性を確信させ、「生活給を得られる安定した仕事」を与えること以上に、労働者を安定化させる影響力を持つものはないとの認識を与え、彼の社会立法につながる原点となったとされる。U. S. Senate, the Subcommittee of the Committee on Interstate Commerce, *Conditions in the Coal Fields of Pennsylvania, West Virginia and Ohio*, 70th Cong., 1st Sess., (Washington DC: USGPO, February 1928), recited from Byrne, “The Social Thought,” pp. 80-87.

は、労働省による失業問題の調査権限の拡充と、州と連邦との協力の下での全国的な公的職業安定所システムの確立、不況期に備えた公共事業としての緊急建設を求めた三つの法案を提出した<sup>27)</sup>。これらの法案この時点では成立しなかったが、30年1月にはこの三つのパッケージが、連邦・州・地方自治体の協力による雇用政策、労働省労働統計局の権限拡充、公共事業の長期計画を求める三法案として再提案された。これら三法案は30年4月には上院で可決されるも、下院での審議を経て成立したのは、最初の労働省労働統計局の活動拡充を求めた法案だけであったが、これが最初の連邦レベルでの「ワグナー法」の成立であった。その後、公共事業の長期計画に関する法案は、31年1月に雇用安定法案 (Employment Stabilization Bill) として上院に提案され、同年2月には修正を経て成立し、「第二ワグナー法案」の承認として伝えられた<sup>28)</sup>。

このように、1926年の連邦上院議員当選後、33年ローズヴェルト政権成立以前から、各議会会期において重要な社会改革立法がワグナーから提案されており、同僚議員たちだけでなく院外においても、リベラル派の社会労働政策の専門家と認識されていた。35年の社会保障法案や37年の住宅法案など重要な社会立法の制定に際して、立法活動を行っていた団体が上院での法案提出のスポンサードをワグナーに求めたのは、

<sup>27)</sup> Huthmacher, *Senator Robert F. Wagner*, p. 61; 70th Cong., 1st Sess., *Congressional Record* 69 (April 20, 1928), p. 6811.

<sup>28)</sup> Byrne, "The Social Thought," pp. 93-94; Huthmacher, *Senator Robert F. Wagner*, pp. 71-74. パッケージの二つめの全国的職業安定所システムの創設法案に関しては、ローズヴェルト政権成立後の1933年6月に成立した (通称、ワグナー・ペイサー法 Wagner-Peyser Act)。Desmond S. King, *Actively Seeking Work?: The Politics of Unemployment and Welfare Policy in the United States and Great Britain* (Chicago: University of Chicago Press, 1995), pp. 26-33. この時期のワグナーの活動については、次も参照。河内『ニューディール体制論』, 121-124頁。

彼らのワグナーの法案成立への手腕と影響力への期待からであった。それに伴って民主党内でも、その発言力を高め、36年の大統領選挙、議会選挙向けの民主党政治綱領起草委員会の委員長を務めたのであった<sup>29)</sup>。ワグナーの周りには、州議員時代、連邦上院議員時代の立法活動の中で、リベラル派の連邦・州・地方議員、労働運動活動家だけでなく、アカデミズム、ビジネス界からもともに活動するメンバーが結集してきていた<sup>30)</sup>。

#### ④労働運動との協力

行論との関係で重要なことは、単にワグナーがリベラルな社会改革立法の提案を数多くこなしてきたということだけではなく、そうした立法活動において積極的に、AFLの指導者や大量生産産業での不熟練・半熟練労働者を組織する組合指導者、院外のリベラル派の諸運動と協力し、議論を重ね、起草にかかわってきたことであった。

1930年代前半までAFLは、熟練労働者を中心に組織した職能別組合によって構成されており、労働組織の自主性を重視し、労使関係への政府介入には否定的であった<sup>31)</sup>。AFLは基本的

<sup>29)</sup> Huthmacher, *Senator Robert F. Wagner*, pp. 109-110; The Democratic National Convention, *Official Report of the Proceedings of the Democratic National Convention* (Washington D.C.: National Democratic Committee, 1934), p. 192.

<sup>30)</sup> ヒュスマハーは、民主党連邦上院議員としての精力的な活動によって、民主党内におけるリベラル派の台頭、民主党の「現代化」に大きな役割を果たした代表的政治家であったと評している。Huthmacher, *Senator Robert F. Wagner*, p. 118. また紀平は、ワグナーを領袖とするグループに、ブルッキングス研究所のハロルド・モルトン (Harold Moulton) や元ニューヨーク州選出民主党下院議員のメイヤー・ジェイコブスタイン (Meyer Jacobstein)、ニューヨーク市の銀行家のフレッド・I・ケント (Fred I. Kent) などをあげている。紀平英作『ニューディール政治秩序』, 206頁, 表3-1「全国産業復興法案起草に関係したグループおよび人物の一覧」参照。

<sup>31)</sup> George Gilmary Higgins, *Voluntarism in Organized Labor in the United States, 1930-1940* (New York: The Catholic University of America Press, 1945), p. 149.

に政府に対する積極的な立法規制を求めることはせず、独立した労働者階級を代表する政党を求める必要性を認めない、ヴォランタリズムと呼ばれる姿勢に固執していたのである<sup>32)</sup>。しかし、20世紀に入り、大量生産産業の発展に伴い、不熟練・半熟練労働者の増大とその劣悪な労働条件という問題が深刻化する中で、大量生産産業における産業別の不熟練・半熟練労働者の組織化が発展することになる。職能別組合という組織原則を持っていたAFL内部でも産別組合が発展し、1935年の産別組織委員会の結成へと繋がっていくのである<sup>33)</sup>。同時に産別組合は、立法による労働時間規制や失業保険制定による保護を強く主張するようになる。こうしたことを背景にして、全国レベルではAFLは32年年次大会で労働時間規制と失業保険制定とに賛成することで、ヴォランタリズムを大きく転換させ、33年には全国産業復興法への賛成を労働運動全体が明確にし、35年には公共住宅立法に対しても支持を表明したのである<sup>34)</sup>。運動の発展を受けながら、ワグナーはAFL会長のグリーンとの関係も維持し、同時にニューヨークでは、産別組合運動の中心となっていく繊維産業組合との密接な協力関係を築いていったのである。

<sup>32)</sup>Higgins, *Voluntarism in Organized Labor*, p. 3; Milton Derber and Edwin Young, eds., *Labor and the New Deal*, (Madison: University of Wisconsin Press, 1957), 永田正臣・寺中良二・古庄正訳『現代アメリカ労働運動史』(日刊労働通信社, 1964年), 286-292頁。こうした自らの労働条件を法律によって一律に決定されることに対して、組合の独立性が減退するのではないかとするAFL幹部の不安は、30年代を通じてAFLに根強く残っていたとされる。Ruth L. Horowitz, *Political Ideologies of Organized Labor* (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1978), p. 10-11, 42.

<sup>33)</sup>AFLの1933年以降の大会では、この組織化原則について職能別か産業別かを巡って激しい議論が交わされ、条件付きでの産別組織化が認められた。しかし、35年の大会で産別組合側の主張が退けられたことから、産別組合は、同年、産別組織化委員会を結成するに至ったのである。Robert H. Zieger, *The CIO: 1935-1955* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1995), pp. 19-24; 長沼秀世『アメリカの社会運動』(彩流社, 2004年), 80-111頁。

<sup>34)</sup>Higgins, *Voluntarism in Organized Labor*, pp. 149-150; McDonnell, *The Wagner Housing Act*, pp. 69-72.

## 2. 労働運動に求める体制安定化のための役割

前節で述べてきたようにワグナーは、労働運動指導者との協力の下で様々な社会改革を実現してきたが、その背後には、「現代」における国家(政治)の果たすべき役割についての包括的な理解・展望が指摘できるのである。20世紀のアメリカは、「賃労働者の国(a nation of wage earners)になってきた」のであり、国家は社会の成員である労働者階級の権利と生活水準を十全に保障することが求められると論ずる<sup>35)</sup>。この議論で強調されたのは、産業構造の転換とそれに伴う富の分配の不平等化によって、大量の半熟練・不熟練労働者が未権利状態におかれ劣悪な労働条件と貧困な生活水準の下にあったため、購買力の平等的分配を実現することで、労働者階級の劣悪かつ貧困な労働生活条件を改善することの必要性であった。具体的にワグナーは、労働者の団結権、団体交渉権の保障をつうじた労使関係の安定化と労働者への分配の平等化、社会保障制度による富の再分配、さらには公共事業による雇用創出・確保といった三重の政策(triple program)を提起していた<sup>36)</sup>。第1節で述べたような経済的平等性を包摂した自由概念の理解を前提とした上でワグナーは、20世紀アメリカが、労働者階級を含めた経済的平等性を実現するために、労働者権の承認、全国的社会保障制度の創設、公共事業による雇用保障という三つの要素を国家の果たすべき具体的責務として構想したのである。

本節では、こうした構想の下で実現されたニューディール体制の安定化という課題について、労働運動に対して求められた役割について考察する。特に労使関係において、労働者の組織化の発展が想定されており、かつ組織化され

<sup>35)</sup>Robert F. Wagner, "Sound Policy to Break the Bread Lines," *The Independent* 120, no. 4063, April 14, 1928, p. 353.

<sup>36)</sup>Robert F. Wagner, "Can We Stabilize Recovery?," *New York Herald Tribune*, April 15, 1934, p. 22.

た労働者が、ワグナー法制定後の労使関係の安定化やニューディール政治体制において、積極的な役割を果たすことが想定されていた。その際、労働者の組織化は、事業所や企業単位ではなく、産業や州、全国レベルで進められる必要があると語られる。労働組合は、横断的に組織化されることで、労使関係における産業行動においても、政治的課題に対する要求実現活動においても、単に自らの組織や組合員のみを利害を考える立場ではなく、労働者階級全体の利害を視野に入れた企業横断的な問題関心を持ち活動を行う。ワグナーは、こうした圧力団体を越えた労働運動を、ニューディール期の平等的な富の分配と再分配を目指した体制を支える政治勢力としての位置づけを想定していたと言えよう。この点を、産業行動と政治活動の両面から考察していきたい。

#### (1) 産業行動に対する期待

ワグナー法は、労使関係において使用者と対等ではない労働者側の発言力を高める役割を有していた。労働者の団結権・団体交渉権を法的に認め、不当労働行為規定（unfair labor practices）によって、使用者が労働組合の組織化に介入したり、労働組合からの団体交渉要求を拒否したりすることを規制する。こうした労働者への独自の権利の付与と、使用者の行動への制約によって、労使関係における労働者の権利の拡充と労働者組織の発展を促す性格を持っていた。ただ、ワグナー法の立法過程における議論に見られるように、労働者がどのような形態で組織化されるのか、どのような組織形態の労働組合がモデルとして想定されるのかについては、立法推進者の間でも大きな論点となっていたのである<sup>37)</sup>。

<sup>37)</sup>中島「アメリカ全国労働関係法」, 101-102, 119-125頁。

#### ①「会社組合」と組織化の範囲

ワグナー法においては、労働組合の結成・運営に使用者が支配・干渉することや会社の支配する組合（「会社組合」）の設立を労働者に強要することは、不当労働行為として規定されている。この規定では、労働者が外部の労働組合への加盟を望んだ際に使用者がそれを認めないことや、会社が組合役員への構成や規約作成、組合運営に関与することが規制された。つまり、「使用者に支配された組合」（employer-dominated union）、「会社に支配された組合」（company-dominated union）が規制の対象とされたのである<sup>38)</sup>。労働者の団結権を実質的に保障するためには決定的に重要な規定の1つであり、立法過程において重要な争点の1つとなっていた。ワグナーはこの論点について議論する際に、会社単位、事業所単位で組織された労働組合の弱点を語ることで、労働者の組織される範囲、組織化の規模について、一事業所の範囲を超えて、産業・州・全国レベルで労働者が組織化されることのメリットを強調したのである。

ワグナーは、会社組合という言葉が会社に支配された組合ではなく、「単に他のいかなる組織にも加盟していない組合」や「メンバー全員が同じ使用者の下で働いている組合」を意味しているならば異論はないと断りつつも、労働組合にとって広範囲の協力は「賃金水準を安定させ、標準化していくため」に必要なであるとす

<sup>38)</sup>Robert F. Wagner, "Company Unions" (in *New York Times*, March 11, 1934), *Congressional Record* 78, 73rd Cong., 2nd Sess., March 12, 1934, p. 4230, reprinted in National Labor Relations Board, comp., *The Legislative History of the National Labor Relations Act, 1935* (Washington, D. C.: USGPO, 1947), p. 23 (hereinafter referred as LH-NLRA); Senator Wagner's Statement regarding National Labor Relations Bill, *Congressional Record* 79, 74th Cong., 1st Sess., February 21, 1935, p. 2371, reprinted in LH-NLRA, p. 1312.

る<sup>39)</sup>。ワグナーの意図は、会社組合が単一の事業所内での組合という意味を持つのであれば、それはワグナー法の不当労働行為規定の対象ではないが、そうした単一事業所・会社内部の構成員のみで組織された組合という形態は、労働者にとって重要な課題を解決するのに無力であるという点にある。というのも、「賃金レベルを標準化もしくは改善する」課題は、「その範囲が産業全体、州全体、ひいては国家全体をも包括する全般的な問題」だからである。各会社の労働者が、「それぞれの工場でばらばらに行動したり、他の工場が何をしているかを」知らず、広範囲の協力もなければ、「不正な使用者や、わずかな生活費を稼ぐために喜んで仕えることで水準を引き下げようとする労働者」の行動を規制して、労働者の賃金水準を守ることが不可能なのである<sup>40)</sup>。労働者全体の賃金水準を向上させるためには、広範な労働者が協力して、労働者自身が失業していたり生活に困窮しているという理由から、わずかばかりの生活費を稼ぐために不正な使用者が提示する不当に低い賃金でも喜んで働くという状況をなくさなければならぬ。つまり、賃金そのものを競争にさらさず、労働者自身も賃金切り下げ競争にまきこまれないようにすることが必要不可欠であった。ワグナーは、産業や州の範囲での企業行動の規制、さらには全国的な規制を実現するために求められる強い交渉力は、労働者自身が広範囲に結束しなければ実現し得ないものと考えており、賃金水準の改善といった課題の実現

を、産業や全国レベルで組織化された労働運動に期待していたのである。

## ②賃金水準の改善に際して

賃金水準の改善のために、ワグナー法のとった方策は、最低賃金規制などの規制でもって実現するのではなく、労働者の団結権・団体交渉権を認め、組織化を促す形で行うという迂回的なものである。労働者の賃金水準向上のためには、労働者だけでなく、善意の使用者をも賃金を切下げ競争から離脱させることが不可欠であり、そのためには最低賃金規制や最高労働時間規制が必要であった。しかしワグナー法は、労働者の団結権・団体交渉権の十全な保障を求めた立法であって、労働者の賃金水準向上に対しては、労働者の対等な交渉力に基づいた団体交渉をどの産業においても可能な状況にすることによって、賃金水準向上を実現するという迂回的性格を有していた<sup>41)</sup>。それゆえ、ワグナーの構想の中では、労働組合が産業や州、全国レベルでの賃金水準の改善につながるような形で活動を行うことこそが、ワグナー法の制定が労使関係における労働者側の購買力向上を実現する

<sup>41)</sup>ワグナーは、ワグナー法の提案と同時にいくつかの最低賃金規制立法への取り組みも平行して行っていた。1935年ガフィ・スナイダー・コナリー法 (Guffey-Snyder and Connally Act of 1935) や1936年ロビンソン・パットマン法 (1936 Robinson-Patman Act), 1937年ミラー・タイディングス法 (1937 Miller-Tydings Act) と一連の公正取引法を支持し、成立に貢献した。また、1935年5月の全国産業復興法の違憲判決 (シェクター判決) の後には、最低賃金と最高労働時間を規制する永続的な連邦立法の制定を力説し始めた。それは、連邦政府の請負業者 (contractor) に最低限の労働条件の水準 (minimum labor standards) を実現することを求めた1936年ウォルシュ・ヒーリー法 (Walsh-Healey Act) の成立で部分的に実現した。38年成立の公正労働基準法 (Fair Labor Standards Act) は、全国産業復興法の下で初めて全国的に規定された賃金と労働時間の規定を、州際取引をしているすべての産業に適用するものであり、ワグナーも賛成していた。ヒュースマハーは、「この公正労働基準法に関して多くの市民がワグナーが「法案提案者であると誤解していた」と指摘している。Huthmacher, *Senator Robert F. Wagner*, p. 203, 247.

<sup>39)</sup> *Address by Senator Robert F. Wagner, "N. R. A. Codes," Congressional Record 78, 73rd Cong., 2nd Sess., March 5, 1934, pp. 3679, reprinted in LH-NLRA, p. 21.*

<sup>40)</sup> *Statement of Hon. Robert F. Wagner, U.S. Congress, Senate, To Create a National Labor Board: Hearings on S. 2926 before the Committee on Education and Labor, 73rd Cong., 2nd sess., April 4, 1934, reprinted in LH-NLRA, p.39; Wagner, "Company Unions," p. 23.*

ためには決定的に重要な点であったのである。

この点についてワグナーは、ワグナー法案が「労働独裁」を生みやすいという批判に対して、1935年2月21日に行った上院における全国労働関係法案の趣旨説明で、次のように語っている。

法案は、全国組合を促進するものではないし、特定の組合のえこひいきもしない。法案は、職種別、産業別の組織化を優先するものでもない。最も重要なことは、従業員が自分の雇用に関して直接もしくは個人的に対処したい時に、どんな組合に加入しようとしまいと、法案がそれについて強制することもなければ、忠告さえしないということである。法案は単に、労働者が政治的側面だけでなく経済的側面でも自由であることを探求している。<sup>42)</sup>

このようにワグナーは、法案が企業横断的な組織化、産別組合の組織化の拡大を意図している訳ではないこと、特定の組織化の形態・モデルを支援するものではないことを公には論ずる。しかし前述のように、ワグナー法による労働者階級の購買力の向上のためには、労働運動が1つの企業・事業所単位でのみ組織され、その内部や構成員の利害にのみ関心を持つのではなく、産業別などより広範囲の組織化を前提として労働者階級全体の利害に立った活動を行うことが必要不可欠であるという認識を持っていたのである。

<sup>42)</sup> Senator Wagner's Statement regarding National Labor Relations Bill, p. 1312. 労働運動内での組織単位のあり方については当時、前述のように従来のAFLの職能別の組織化にこだわる勢力と、不熟練・半熟練労働者を組織化してきた産別組合との間で対立が存在しており、そうした対抗も念頭においた発言であった。その後、ワグナー法によって創設された全国労働関係局（National Labor Relations Board）による「適正交渉単位」の認定に際しても、AFLとCIOとの間で、前者の職種別単位と後者の産業別単位とで対立するようになった。坂本重雄『アメリカの団体交渉制度』（総合労働研究所、1966年）、63-69、83-90、109-110頁。

## (2) 政治要求という視点からの評価

同時にワグナーは、労働者にとって有益な労働立法や、老齢年金・失業保険などの公的な社会保障制度の実現といった政治的課題において効果的な影響力を行使するためには、労働者の広範な団結が必要であることも訴えていた。

前述のように1930年代半ばには労働運動は全体として、ヴォランティアズムから脱却し、労働法や社会保障法制定への支持を表明するが、それらの法律の立法過程においてワグナーは、会社組合に関する議論の中で次のように述べている。

従業員がより大きな集団として結束できない場合、彼らは、全国的に妥当な水準で富の分配を確保するという点で限界に直面するが、彼らの努力が直面する限界はそれだけではなかった。同時に、病気や老齢に対する保証の実現や有益な労働立法に対する効果的な影響力行使といった課題においても、彼らの努力は制約されたものとなったのである。<sup>43)</sup>

つまり労働者が、企業横断的に組織されることによって、狭い自らの組織やその組合員の利害のみに関心をもつのではなく、労働者階級全体の利益となる社会保障政策などの政治的課題に対しても積極的に活動できるようになるとされる。

また37年住宅法の下案・成立を目指す活動でワグナーは、労働住宅会議（Labor Housing Committee）から直接的アドバイスを受け、協力して活動を行ってきた。この労働住宅会議は、労働者階級全体、低所得者に低家賃で適切な（decent）公共住宅を提供するという「社会的」住宅の発展、非商業的住宅部門の創設を目指して活動していた団体であった。彼らは同時に、労働運動こそが住宅運動の先頭に立つべき

<sup>43)</sup> Wagner, "Company Unions," pp. 23-24.

と考え、AFLの中で積極的に住宅法支持を訴えており、AFLが1935年の大会で、その立場を「持ち家所有への融資と税制上の優遇を支持」する立場から「公共住宅のための闘いにおいて最大かつ最重要の圧力団体」<sup>44)</sup>へと転換した背景には、彼らの活動が存在したのであり、ワグナーもその住宅立法成立に対する貢献を評価していた<sup>45)</sup>。実際に、37年住宅法には、住宅建設プログラムによって生み出される新規雇用に対して標準的賃金 (prevailing wage) が支払われるべきとする規定が盛り込まれており、それによって新規で創出される雇用の賃金水準が賃下げ競争によって低下することを防ぎ、労働者層全体の購買力の向上を想定していたのである<sup>46)</sup>。

このように、労働運動の政治的役割について、労働者階級全体、失業者や低所得者全体の利害を念頭に置いた労働運動やその活動家との協力が重視されており<sup>47)</sup>、労働運動の「積極的に社会改革に参加する」姿勢が評価の軸に置かれていたことが分かる<sup>48)</sup>。

ワグナーは、労働運動が単に自分たちの組合員の利益のみを追求するような狭い利益集団と化すのではなく、労働者階級全体の問題、低所得者層の生活水準の向上に関心を持ち、こうした層全体の政治的要求を実現するための政治運動や産業行動の主体となるような役割を期待していたのである。つまり彼は、第二期ニューディールにおける富の平等的分配を実現するた

め、政策全体が安定的に成立するための基盤、支持勢力として、大量生産産業における不熟練・半熟練労働者も含めて組織された労働組合勢力と、その全国的な組織化に期待していたのである。

### 3. 産業民主主義と体制概念としての「リベラリズム」

1930年代後半、ワグナーの議論において、ファシズムと共産主義とへの対抗を意識した議論が増えてくるようになる。そこにはドイツ出身 (ドイツ系移民二世) というワグナーの出自の問題が存在していると同時に、この議論は、彼が実現してきた諸政策に対して社会主義的であるとする批判への反論という性格を持つものと言えよう<sup>49)</sup>。この議論の中でワグナーは、ファシズムや共産主義という非民主主義的政治体制、権威主義的国家の問題性を論じ、こうした体制にアメリカが向かわない保証として労働者階級の産業平和への貢献を重視し、「リベラリズム」を体制概念として提示している。1920年代から30年代のイタリアやドイツなどでのファシスト政権、ナチス政権の登場が念頭に置かれるわけであるが、同時に、そうしたファシズム政権が、選挙を通じて成立したことと、アメリカより遙かに強い影響力を有していた社会民主主義勢力がこのファシズムの登場・台頭を阻止する役割を果たすことができなかったことも重視されていたのである<sup>50)</sup>。

<sup>44)</sup> AFLは1935年大会で住宅法支持を決議した。McDonnell, *The Wagner Housing Act*, p. 120.

<sup>45)</sup> Robert F. Wagner, "Social Legislation" (speech at 75th Annual Convention, New York State Federation of Labor), August 23, 1938, folder 41, box 104, RFWP.

<sup>46)</sup> 中島「ニューディールにおける1937年合衆国住宅法」, 48頁; McDonnell, *The Wagner Housing Act*, p. 72.

<sup>47)</sup> McDonnell, *The Wagner Housing Act*, p. 111; Radford, *Modern Housing*, pp. 185-186, 195.

<sup>48)</sup> Message to AFL Convention, October 7, 1935, folder 2, box 120, RFWP.

<sup>49)</sup> 1938年の自身の上院議員の再選を目指す選挙キャンペーンの下でも、ワグナー自身は、ワグナー法は「中道」的な性格のものと強調していたが、一方でワグナー法が「赤の共謀によって引き起こされた」という攻撃が強くなされていた。また、ワグナーのドイツ出身ということが本格的に政治的攻撃として利用されたのは、39年の国民健康保険 (National Health Program) 制定を求める法案の提案、審議の時であった。

Huthmacher, *Senator Robert F. Wagner*, pp. 253-254, 266-269.

<sup>50)</sup> 篠原一『ヨーロッパの政治』(東京大学出版会, 1986年), 259-262, 308-318, 381-383頁。

(1) 複雑化した時代における権威主義的國家の危険性

1937年の一連の演説の中でワグナーは、現代國家にとって、複雑化した現実に対応するための方策を見いだすことが、重要となっていることを強調する。「経済機構が複雑」になった時代において、労使間の利益の分配や失業問題など解決しなければならない問題が多いが、そうした「新たな現実と環境に適応できるように」、國家は「時代に合わせて手段を構築していかなければならない」<sup>51)</sup>。その適切なアプローチは、「政府は、法律に依拠して規制を行い、公正に行政を行うことで監督し」、使用者と労働者は互いに協力し合い、「社会的規制という現代的課題」(modern need for social control)と、「個人の自由や民間のイニシアティブという永遠の課題」との両立を目指すものでなければならない<sup>52)</sup>。

しかし同時にワグナーはヨーロッパでの動向を念頭に置きつつ、現在、民主主義的方策を放棄する傾向が存在しており、注意しなければならないと警告する。それは、政府や少数の人間がすべての役割を担い決定するという「巨大政府」(super-government)や「権威主義的國家」(authoritarian state)を作り出そうとするものである<sup>53)</sup>。この方策では、「労働組合は廃止されるか、國家に支配されるか」され、「あらゆるビジネスの重要な決定は、行政府のトップの承認を得なければなら」なくなり、「万能の指導者」が生み出されるのである。しかもそれは、国民自身の手によって選択されたことであることも指摘される。国民の中から、

現代の問題の解決は既存の議會システムによっては不可能であり、強力な支配と「全能の独裁者」(all-wise autocrat)に対する全面的な信頼が生まれるのである。つまり、「民主主義への挑戦」とは国民からの既存政府への「攻撃」となって現れるのである<sup>54)</sup>。その帰結は、実際のヨーロッパの事例から分かるように、そこでは、思い上がり傲慢になった政府によって、労働者階級は抑圧され、その生活水準は下げられ、無理やり「半封建的な地位」(a semi-feudal status)に押しやられたのであるが、そこには国民からの支持が基盤に存在したのである<sup>55)</sup>。

そこでワグナーが、国民自身の選択による権威主義的國家の台頭を防ぎ、民主的方策を選択することの最も重要な条件として強調したのが産業における民主主義の確立であった。

(2) 産業民主主義の政治的重要性

① 産業における民主主義の経験

産業民主主義の確立には、産業の意思決定への労働者の参加が必須であるとワグナーは論ずる。「政治において、労働者が選挙権を持たずに民主的な政府があり得ないのと同様に、産業においても、労働者が参加することなしに産業における民主的自治はありえない」のである<sup>56)</sup>。同時に、彼のこの議論は、労働者を統合した形でのファシズムでもなく、共産主義でもない独自の中道的体制、「新たなリベラリズム」を作り上げるという國家構想にまでつながるものであった。1937年5月の論文において、産業における民主主義の実現が、労働者にとっての民主主義の経験としていかに重要かが説かれている。

現在の民主主義國にとって、ある程度の権限の中央集権化と統一した制度の構築と、その公

<sup>51)</sup>Robert F. Wagner, "Self Government Solves Problems of Industry and Labor," *The Democratic Digest* (Women's Division, Democratic National Committee) 65, no. 6 (June, 1937), p. 15, folder 53, box 5, RFWP.

<sup>52)</sup>Robert F. Wagner, "The Government and Labor Relations," June 4, 1937, folder 38, box 103, RFWP.

<sup>53)</sup>Wagner, "Self Government," p. 15; Wagner, "The Government and Labor Relations."

<sup>54)</sup>Wagner, "Self Government," p. 15.

<sup>55)</sup>Robert F. Wagner, "American Labor," September 2, 1936, folder 37, box 103, RFWP, pp. 9-10.

<sup>56)</sup>Wagner, "Self Government," p. 15.

正かつ合理的なコントロールが必要となっている。権威的国家に比べて元来、「民主主義の中では、コントロールのための効果的な手段を専門家に与えることは難しい」のであるが、「現代的生活が複雑であるため、決定を下し、それを統一させるために、権限をより集中させることが求められている」。しかし我々は、民主主義と権限集中の両立という「難題に対応しなければ」、現代国家にとって必要な権限の集中という点では、民主主義的精神・方策との両立を目指さない「権威的国家に対して遅れを取る」ことになってしまう。それゆえに、我々は民主主義の精神と実践を堅持しなければならず、その方向で「国民が成長してゆくためには、国民自身が統治を行わなければならない」<sup>57)</sup>。

そしてワグナーが、国民がこうした民主主義的精神と実践を遂行できる力を養うために最も必要なこととして重視するのが、国民の多数が携わる日々の仕事における民主主義、つまり産業における民主主義の実現であった。ワグナー曰く。

現代的条件の下での政府は、対応しなければならぬスピードも速くなったため、巨大化・複雑化し、非人格的なものとなっている。昔のタウン・ミーティングのように住民全員が政治に直接的に参加することはできないのである。ゆえに国民の圧倒的多数にとっては、民主主義の訓練を受け、それを表現する場所は、彼らが日々携わる仕事に関わった範囲、つまり勤める産業の中になければならない。産業の中における民主主義とは、団体交渉というプロセスを通じて、労働者が産業内で発言権を強化することによって実現されるのである。対等な交渉力を有する労働者組織の産業行動が、単に経済的民主主義だけではなく、政治的民主主義をも守るための闘争の核心的要素であるのは、そういっ

た理由からである。国民の多数が狭義の政治に直接的にかかわることができなくなった状況では、国民が民主主義的訓練を受けることのできるのは、日々仕事をしている産業の中においてであり、その産業において労働者階級が発言権を強化し民主主義的訓練を受けることができれば、それが政治的独裁制への抵抗力を高めることにつながるのである。逆に、産業において民主主義的運営がなされず、人々がその工場の雇主の言いなりとなり「卑屈な手先となることを許してしまえば、政治的独裁体制へ抵抗する骨組みも筋力も破壊されることに」なってしまうかねない<sup>58)</sup>。

## ②労働者の組織化の政治的意味

このように、産業における民主主義の訓練を受けることの重要性が、独裁体制への抵抗力を労働者に与えるという視点から語られるが、ワグナーの1937年6月の論文では、同様の点が、産業内で労働者の組織化の点から指摘される。

現代の工場では、「孤立した労働者は単なる工場の歯車」にすぎない。彼らは「不当な扱いがあった際に、自分自身を守ることができ」ず、「彼らが直面する問題について経営者に伝える手段が」奪われているのである。それゆえ「団体交渉権は、労働者にとっての社会的正義の基盤となっている」のである<sup>59)</sup>。自らの抱える問題を伝える手段がなく、単なる歯車となっている労働者には自由がなく、「事実上、工場で農奴」のような状態に置かれている。

そうすると彼らは、前述のように「政治的独裁体制に対して抵抗する力」をも奪われてしまうのである<sup>60)</sup>。そのためワグナーは、ファシズムは「産業で始まるものであって、政府内で始まるものではなく、共産主義の種も「産業内

<sup>58)</sup>Wagner, "The Ideal Industrial State," p. 23.

<sup>59)</sup>Wagner, "Self Government," p. 15.

<sup>60)</sup>Wagner, "Self Government," p. 35.

<sup>57)</sup>Robert F. Wagner, "The Ideal Industrial State," *New York Times Magazine*, May 9, 1937, p. 23.

に蒔かれるのであって、政府内に蒔かれるのではない」と論ずる。産業という「人々が日々の生活」を送る場所において、「自由と自己表現の尊厳を知る」ことこそが、国民が「国民生活のどの場面においても専制政治に屈服」しなくなる鍵であり、そうした日々の産業内での実践の中にこそ、ファシズムや共産主義の原因が作られるのである<sup>61)</sup>。

労働者が産業内において組織されていなければ、単なる歯車に過ぎず自らの要求を実現する手段を奪われた状態に置かれる。つまり、未組織の労働者には自由もなければ、要求実現の回路も保障されていない。このような状況で自分たちの不満のはげ口として、万能な独裁者を求め、権威的主義的国家への道が開かれてしまう。そうした道をアメリカが選択しないためにも、各々の産業において労働者が組織化され、経営者と団体交渉を行うことを通じて自らの自由を獲得し、民主主義的経験を積むことが決定的に重要なのである。つまり、労働者が権威主義的体制に対して抵抗するための保証を、産業内での組織化を通じた自由と発言権の確立と、その民主主義的経験という両方の側面から展望したのである。ワグナーにとっては、アメリカが目指すべき道は、ファシズムでもなく共産主義でもない「民主主義という新たなリベラリズム」であり<sup>62)</sup>、その根幹は産業における労働者の組織化と産業民主主義の実現であった。

このように、共産主義でもファシズムでもな

い「リベラリズム」という体制という発想は、単に政治における問題というのではなく、産業における労働者の発言権の確立などの民主主義の確立が不可欠という論立てであった。ワグナーの国家構想という点では、通例は、前述のように、国家の主たる成員(構成階級)となった労働者階級の権利の実現、生活の保障という視点から、労働者の団結権・団体交渉権の確立による分配の平等化、社会保障制度の確立による再分配の実現、公共事業の継続による労働者への雇用保障という責務を果たすという議論が注目される。ただワグナーの議論では、本節でまとめたような共産主義とファシズムへの対抗という点での政治体制としての議論を、社会への介入を伴う20世紀的な国家のありようと結びつけて論じられてはいない。その点で、ファシズムとの対抗の中で、第二次世界大戦後に国民の生活保障と完全雇用を国家の第一の責務として登場する、福祉国家のような政策体系が包括的に論じられた訳ではなかった。

#### 4. 労働者階級との同盟の重要性

前節までに考察してきたように、労使の利益の分配や失業問題などに対して国家が公正な社会的規制を行うことが求められる時代において、労働組合は、産業における労働者の組織化と経営者との交渉を通じて、ファシズムと共産主義とは異なる民主的体制を実現する際に依拠すべき政治勢力として、ワグナーの構想では位置づけられている。また、広範に組織化され経営者に対して対等な交渉力を持ち、産業別ないしは全国的課題を視野に入れて活動する労働運動は、ニューディール期に実現した政策の実効性を確保する存在として位置づけられていた。彼は、こうした労働運動との関係を、政治勢力としてのリベラリズムと労働者階級との同盟関係として認識していた。ワグナーは「私は労働者の指導者では決してなかった」として自身の立場を

<sup>61)</sup>Wagner, "The Ideal Industrial State," p. 23.

<sup>62)</sup>Speech by Robert F. Wagner (at the Democratic State Convention), October 3, 1932, folder 25, box 103, RFWP, p. 14. 1938年の議会選挙キャンペーンの基本方針としてワグナーが行った演説では、民主党はアメリカ国民を中道へと進むよう導いており、現在のアメリカは、共産主義という絶望への道に進んでいるわけではないし、ファシズムという誤った考えの安易な誘惑に屈服することもしていないと弁じた。Keynote Speech by Robert F. Wagner (at New York Democratic Convention), no date, 1936, folder 22, box 404, RFWP, pp. 7-8.

リベラリズムと規定するも<sup>63)</sup>、その議論からは、単なる政策実現のための協力関係にとどまらず、リベラリズムにとって労働者階級との同盟関係が不可欠であるという認識を見て取ることができる。

ここでのリベラリズムと労働者階級の同盟関係という議論は、ニューディール体制の担い手の問題を念頭に置いたものである。第二次世界大戦後の福祉国家においては、労働者階級の政治代表（労働者政党）の主導の下で、労働者の雇用保障や社会保障制度の拡充が実現していくのである。しかし、ニューディール期アメリカにおいて全国的な労働者の政治代表（全国政党）が、政策実現に決定的影響力をもたらす存在としては登場していない。民主党についても、後述するように労働者政党との違いが強調されてきた。ニューディール期の社会政策の実現過程において、民主党内のリベラル派が主導権を持っていたと言えるが、民主党全体としてはあくまでも労働者の政治代表という性格を有してはいなかった。

ワグナーはリベラル派政治家としての立場での活動において、労働運動の代表という自らの位置づけを避けつつも、実際には労働者の利害を政治において代表するという役割を果たすことを一貫して意識し、政治活動を行ってきた。また、労働運動の側に対しても、広範囲の組織化を前提として、構成員のみの狭い利害を代表するのではなく、労働者階級全体ひいては低所得者の利害も代表するような形での産業行動や政治活動を行うことで、政治的にはリベラル派を支持することを期待していた。このような形で、リベラル派は労働者階級の政治代表的な役割を担いつつ、他方、労働運動は、リベラル派によって実現された政治体制の社会的支持勢力としての役割を担うという形で、政治的な同盟

関係を築くことが意識されていたのである。こうした労働運動とリベラル派との同盟は、福祉国家における労働者の政治代表としての労働者政党という関係とは異なるものの、ニューディール期の改革の安定化を追求する中で目指されたのであった。

1938年、ワグナーは自身の再選を目指す選挙活動の中で、労働者階級との同盟の重要性を強調する。その発言は、選挙での支援を求めるといふ側面があるものの、彼の30年以上に渡る政治家としての実績の上に表明された立場を示すものと考えられよう。38年10月のニューヨークのアメリカ労働党の集会において、ワグナーは、自らの労働者への関心は単に「労働が政治的強さを持ってきたときに急に出てきたものでは」なく、政治活動の初期から一貫して労働者の利益のために活動してきたことを強調する。

自分の出身階層自体が、労働者階級であり、自身も食べるものを得るのにさえ苦勞していた家族の中で育ってきた。仕事を失い家に戻ってくる人々を目の当たりにしてきたため、労働者が失業するという意味を理解していたし、特権的な少数の人々が労働者の根本的な権利に対して、激しい敵意を示していたことを理解している。それゆえ、労働組合や団体交渉の重要性も認識しているのである。労働者が置かれている窮状を認識していたため、自分はそうした現状を改善するためのさまざまな立法活動を行ってきた。しかし、その闘いは州においても連邦においても容易なものではなく、労働者の権利や社会保障が実現されたのは、ローズヴェルト政権成立後であった。さらに、1937年には合衆国住宅法も成立した。これらの立法の制定は、困難な闘いであったが、非常に大きな勝利であった。「この法律の下で、労働者は初めて普通のアメリカ人として扱われるのである」<sup>64)</sup>。

<sup>63)</sup> Byrne, "The Social Thought," p. 509.

<sup>64)</sup> Speech by Robert F. Wagner (at American Labor Party Rally), October 31, 1938, folder 42, box 104, RFWP, p. 1.

1938年11月1日の選挙直前のAFLの集会においても彼は、自らの政治的立場として、自分の政治家としての「33年間の人生の中で」、*「常に自分の労働によって生計を立てている人々の立場に立って闘ってきており、アメリカの労働者は常に味方で」*あり、この立場は今後も変わらないし、AFLもこの立場を変えないと確信していると表明している<sup>65)</sup>。

ワグナーは、さらに前述のアメリカ労働党の集会において労働者階級とリベラリズムとの同盟の重要性を説く。1938年の時点で、それまでローズヴェルト政権下で達成してきた成果に対する攻撃が強くなってきており、「進歩に敵対する人々」は「老齢保険を救貧院に、公共事業を施し物 (dole) に、団体交渉を非組合工場 (non-union shop) に置き換えようともくろんで」いる。それゆえに、こうした敵対勢力を押しとどめるためにも、労働者階級とリベラリズムとが同盟しなければならぬ。

労働者階級とリベラリズムはこの運動で同盟している。なぜなら我々は、この現代世界において、労働者階級はリベラリズムなしにその独立を保つことはできず、リベラリズムは労働者階級の援助なしには生き残ることができないことを知っているからである。

私は、これまでの生涯ずっとリベラル派であり続けたことで、労働者階級の支持を得られると確信している。その支持を得ることで、私はワシントンに戻って——正義

と進歩、人権のための——有効な闘いを続ける決意である。<sup>66)</sup>

つまり、ワグナーの政治的立場であるリベラリズムには、社会的基盤としての労働者階級の存在・活動が必要であり、彼らの政治活動、産業行動における力量の増大にリベラリズムの政治的影響力も依拠しているのである。逆に、労働者階級も、その賃金水準向上や労働時間規制など階級全体の要求、さらには公的な社会保障制度の拡充、新規雇用の創出といった政治要求は、リベラリズムと協力してしか、実現できないのである。ワグナーは、一貫して、労働者階級との同盟に依拠して、自分の政治活動を行ってきたと語り、今後も、労働者階級の支持を背に行っていく決意を述べているのである<sup>67)</sup>。

#### おわりに

ニューディール期の社会改革はリベラル派が主導する形で成立したが、本稿では、リベラル派の中心的政治家であったロバート・F・ワグナーの1930年代後半の政治構想を素材に、社会改革の実現と、それを前提としたニューディール期の政治体制において労働運動が果たすべき役割について考察してきた。

第一は、ニューディール期の購買力の平等的向上を目指した包括的社会改革においてワグナーが想定した、労働組合の役割についてである。ワグナーは、ニューヨーク州下院議員時代から取り組んできた労働者の労働条件の改善や団結権・団体交渉権の法認、社会保障制度の創設、

<sup>65)</sup>この演説では、自分が提案してきた法案の成立には、ニューヨーク州労働総同盟 (the New York State Federation of Labor) のジョージ・ミーニー (George Meany) やウィリアム・グリーンらの指導者の協力、AFL全体の支援が不可欠であったと、政策実現におけるAFLの役割をたたえてもいる。Speech by Robert F. Wagner (at AFL Rally), November 1, 1938, folder 28, box 324, p. 11. 1938年の選挙時には、AFLとCIOの間では、ワグナー法の修正を巡っての意見の対立があった。この点に関しては、次を参照。Byrne, "The Social Thought," pp. 468-469.

<sup>66)</sup>Speech by Robert F. Wagner, October 31, 1938, p. 3.

<sup>67)</sup>ワグナーは一方で、自身の提案した法律や自身の政治的姿勢が党派的に偏ったものではないこと、特定の集団のスポークスマンではないとも発言している。例えば、1934年の選挙キャンペーンでの演説では、ニューディールの政策、民主党の政策は、「階級立法や特定の集団のえこひいき」ではないと訴えた。Robert F. Wagner, "This doesn't Involve Class Legislation," (campaign address in New York), October 27, 1934, folder 18, box 404, RFWP, p. 1.

公共住宅制度の実現の運動の中で、労働運動と連携しながら、それらの立案と成立のために活動してきた。ワグナーの議論では、労働運動は改革の担い手としての役割を期待されつつ、労働組合が、単に自らの組織とその構成員という狭い利益しか代表しない集団としてではなく、産業や州、全国レベルでの課題へ取り組む姿勢を持ち、産業行動として賃金水準の向上を実現させることや、社会保障政策などの政治的課題の実現への取り組みを行うことが想定されていたのである。ワグナーは、労働運動には、その産業行動と政治要求活動の両面で、労働者階級全体、ないしは低所得者層全体の利害の観点から活動することを期待したのである。

第二は、ファシズムと共産主義との対抗での民主主義的な体制の保障における労働者、労働者組織の役割である。ワグナーの議論では、こうした権威主義的政治体制ではなく民主主義的政治制度の実現では、政治における民主主義の保持だけでなく、産業での民主主義、つまり労働者が産業において組織化され、かつ経営者と交渉することで、労使の利害関係を調整することこそが決定的に重要であるとされた。ここで労働者組織は、一定の社会的規制と、自由や労使関係における民間の主体性を両立させるという政治制度を実現するための要の位置に置かれていたのである。

こうした労働運動に対する期待を前提に、ワグナーはリベラリズムという立場から永続的に労働者階級との同盟関係を継続していくことを明確にしているのである。

では、こうした特徴を有するワグナーの議論は歴史的にどのように位置づけられるのであろうか。既存のニューディールの歴史的位置付けを試みてきた議論では、主に社会民主主義との対比の中で、ニューディール期の特徴が論じられてきた。

スコッチボルは、ニューディール期の政治過

程を踏まえることにより、ニューディールの保守性を強調する議論枠組みと、その改革性が重視される議論の両者を批判するが、特に後者の議論に関連して、アメリカの労働者勢力の脆弱性を論ずる<sup>68)</sup>。1930年代のアメリカの社会労働改革において、国家に対して、「強力な労働組合」もしくは労働者階級の政治代表たる労働者政党が政府を通じて「多少なりとも反資本主義的要素を持った改革事業を強制」する事態にはなっていなかった<sup>69)</sup>。民主党に投票することでの「圧力」は存在はしたが、ヨーロッパにおける労働運動と労働者政党の強さに匹敵する力は持っていなかったのである。プロトキーも同様に、30年代民主党革新的リベラル派の政治的、組織的状况と、イギリス労働党やスウェーデン社民党などヨーロッパ社会民主主義政党とを比較して、アメリカ民主党においては党指導部の政策決定における決定権が確立していない点を指摘した<sup>70)</sup>。さらに産別労働運動の脆弱性も強調される。ヨーロッパ社会民主主義政党においては、労働組合には党役員選出などにおいて特権的な地位が与えられており、事実上、労働運動は特別な役割を有していた。それに対して、アメリカの産別労働運動は、政治活動を積極的に進めることで、民主党にとっても重要な位置を占めるようになったが、彼らが民主党という全国政党全体のヘゲモニーを握るところまではいかなかったのである。このように、スコッチボルとプロトキーの議論は、1930年代アメリカと、労働者勢力ないしは社会民主主義勢力が強力な影響力を有していたヨーロッパの政治状況との違いを強調することに力点が置かれていた。

対して、当時のアメリカのリベラリズム思想の面では、紀平英作によって社会民主主義との

<sup>68)</sup>Skocpol, "Political Response," pp. 180-181, 185.

<sup>69)</sup>Skocpol, "Political Response," pp. 186-189.

<sup>70)</sup>Plotke, *Building a Democratic Political Order*, pp. 136-176, 365-369.

類似性が指摘される。紀平は、20世紀におけるアメリカのリベラリズムは、労働問題の深刻化による「階級分裂」を回避するために、中産階級をモデルとした市民の同質性の維持を強調し、マルクス主義を否定する立場に立っていたが、階級分裂を如何に回避するかという課題を、労働問題を重要視することで解決しようとする問題意識を有していると規定する。そうした立場は「社会民主主義的思想と、深いところで通底する関心に裏づけられた思想」であったとされる<sup>71)</sup>。

社会民主主義とは、国家と対立するものであった社会主義と対比し、国家によって実現されうる社会主義へと転化したものと理解することができるが、労働者階級の「解放」は議会主義的形態をとりつつ、社会政策を漸進的に拡大することによって実現されることとなる<sup>72)</sup>。つまり、社会民主主義とは、普通選挙権や社会政策の拡大という労働者への政治的社会的権利の付与（同権化）によって、国家に対立していた労働者階級を国家の中の労働者階級へと包摂するというある種の「体制内化」作用を持っているのである。労働者を「解放」し得る社会政策は、普通選挙と議会政治を通じて政治的に実現されなければならない。そのため、社会民主主義はその運動の担い手を、労働運動や労働者政党の確立という労働者階級の組織化に求める。その際、労働者階級には、産業行動と政治参加の両面での役割が期待される。労働組合を通じた労使関係を築くことで産業経営に労働者が関与し、政治的場面においても労働者階級全体にとってメリットとなる社会政策の実現のための運動の主体となることが組織労働とその政治代表に期待されたことであった。

<sup>71)</sup> 紀平英作「20世紀アメリカン・リベラリズム」, 6頁。

<sup>72)</sup> 松下圭一「大衆国家の成立とその問題性」『現代政治の条件』(中央公論社, 1959年), 22頁; 「マルクス主義理論の二〇世紀的転換」『現代政治の条件』, 87頁。

このように社会民主主義を指定すると、労働運動に、単なる利益集団ではなく労働者階級全体、低所得者層の利害も視野に入れた産業行動や政治活動を期待するという点で、本稿で考察してきたワグナーの議論と類似するのである。

ただ同時にスコッチポルも指摘するように、当時の社会改革においては「民主党内のリベラル派の政治家による独立したイニシアティブ」が決定的に重要であった点も見逃すことはできない<sup>73)</sup>。イギリスにおいて、労働争議法（1906年）や失業労働者法（05年）、老齢年金法（09年）、国民保険法（11年）といった一連の社会立法は、1900年代から1910年代にかけて成立してくるが、アメリカにおける労働者権の確立や全国レベルの失業保険も含めた社会保障制度は、それから20～30年近く遅く実現することになるのである。1920年代から30年代のヨーロッパにおいては、既に産別労働組合運動の拡大、産業レベルでの労使交渉の制度化、社会民主主義政党や労働党の政治における台頭、そして社会保障制度の拡充といった事態が進行していたのである。こうした点を考えると、同時代のヨーロッパの社会民主主義との対比だけでなく、19世紀末から20世紀初頭にかけてのリベラリズムの変化と社会改革の進展との対比の中で考察することが必要であろう<sup>74)</sup>。

ワグナーは、20世紀初頭から1930年代に至るまで、ヨーロッパの社会政策に関する調査を続けてきており、その議論に当時のヨーロッパの展開を踏まえた社会民主主義的要素が含まれるとは言えよう。ただ、彼自身の立場は、あくまでもリベラリズムの立場から労働者階級と同盟をくむということであり、自らを第一義的に

<sup>73)</sup> Skocpol, "Political Response," p. 189.

<sup>74)</sup> 20世紀初頭のヨーロッパの労働運動の進展に関しては、次を参照。Adolf Sturmthal, *Unity and Diversity in European Labor* (Glencoe, Ill. : Free Press, 1953), 坂井秀夫訳『ヨーロッパ労働運動』(福村出版, 1972年), 第2章。

「労働者階級の代表者」(labor's agents)として考えているわけではなかった<sup>75)</sup>。その議論は、ヒュースマハーが評したように、基本的には20世紀アメリカにおけるリベラリズムの明確な転換という流れの中で位置づけられ、民主党の「現代化」、「20世紀的現実」に合致した政策を推進する政党への転換と評価することができる<sup>76)</sup>。

このように考えると、ニューディール期の社会改革は、歴史的には、リベラル派主導による

アメリカの現代国家化、労働者の社会的権利を承認する同権化として考えられる。ただ同時に、リベラル派の政治家としてのワグナーの構想には、1920年代から30年代にかけてのヨーロッパでの経験を学ぶ中で、労働者組織の企業横断的な組織化の優位性を認識し、労働組合に対して労働者階級全体の利害を代表する包括的な視点からの産業行動と政治活動を求め、政治体制における基軸的政治勢力としての役割を期待するという性格が見られるのである<sup>77)</sup>。

---

<sup>77)</sup>実際に当時の労働組合、特にCIOにつながる大量生産産業の産別組合は、未組織の不熟練・半熟練労働者の組織化を進めており、既存の組合員以外の利害を代表せざるを得ない性格を持っていた。シドニー・ヒルマンは1939年に「労働者は、他の進歩的グループから孤立して、独立では活動できない」ため、組織労働者は進歩的政治勢力の中核的位置にあるべきと論じた。また、労働無党派連盟(Labor's Non-Partisan League)は、労働者独自の課題の改善のための政治活動を行うことを目的に、CIO参加の産別組合を中心に36年に結成されたが、その組織化対象をマイノリティや女性にも広げ、広範な改裝の利害を代表する方向を指向していたことが指摘されている。このように産別労働運動には、ワグナーに対するカウンターパートが存在しており、ワグナーの構想は現実的基盤も存在するものであったと評価できよう。Alan Brinkley, *The End of Reform: New Deal Liberalism in Recession and War* (New York: Alfred A. Knopf, 1995), pp. 218-220; 西川賢『ニューディール期民主党の変容』(慶應義塾大学出版会, 2008年), 189-213頁。

---

<sup>75)</sup>Plotke, *Building a Democratic Political Order*, p. 118.

<sup>76)</sup>Huthmacher, *Senator Robert F. Wagner*, p. 118.