

中島 醸 著

『アメリカ国家像の再構成
—ニューディール・リベラル派と
ロバート・ワグナーの国家構想』

河内 信幸*

I 本書の内容紹介

本書は、著者の学位論文をもとに刊行された研究成果であり、アメリカの国家像、特に福祉国家に関わる政策概念を、後期ニューディールの分析に基づいて考察したものである。まず序章では、ニューディールと戦後期との「断絶性」を踏まえて考察する分析視角が提示される。そして、ニューディール期以後のアメリカを、ヨーロッパに比べて国民の生活保障の面や労使関係において市場の役割への依存度が大きい「自由主義的な福祉国家」と位置付ける（2-3頁）。

しかも、この「自由主義的な福祉国家」が、単にニューディール期に起源を有するものではなく、戦後になってニューディールの社会改革構想が変容することにより確立したものと捉える。筆者は、このような枠組みを膨大なニューディール研究史を渉猟して跡付け、第一に、労働権の確立や社会保障制度の創設などの社会改革でイニシアティヴをとったリベラル派の役割に注目すること、第二に、そのリベラル派が購買力の向上による産業復興を構想していたことなどを柱に分析を進める（34-42頁）。

まず第1章で、筆者は、政治思想としてのリ

ベラリズムが、19世紀から20世紀への世紀転換期に、古典的自由主義から現代的な自由主義へと大きく質的に変化したことを提起する（62-64頁）。ところが、アメリカでは、新たなリベラリズムが社会改革を実現するために組織労働と同盟関係を結ぶには、組織労働側がヴォランタリズムから脱却する必要があった。アメリカ労働総同盟（AFL）は、伝統的にヴォランタリズムの立場をとっており、産業面で国家が労使関係へ介入することと、労働者の生活改善に国家が直接的な役割を果たすことの両方を拒否する姿勢が強かったからである。

しかし、このようなAFLのヴォランタリズムは、反労働インジャンクションの動きが契機となり、深刻化する大恐慌による未曾有の社会的危機に直面して根本的な転換が図られた。筆者は、大量の失業者を組織化した失業者運動からの圧力があり、国際婦人服労働組合（ILGWU）やアメリカ合同男子服労働組合（ACWA）といった「ニュー・ユニオニズム」を象徴する産業別労働運動が台頭したことが大きな影響力を与えたと評価している。こうしてAFLは、民主党を軸に形成された革新的リベラル派政治ブロック（progressive liberal or Democratic political bloc）の一角を占めるようになるのであり（71-72頁）、そのブロックの動きのなかで、キーパーソンとなるのがニューヨーク州選出のワグナー上院議員であった。

第2章では、リベラル派内部の共通性と差異が、産業復興や社会改革の議論と関連付けて考察されている。筆者は、1930年代の現代的リベラル派が、都市部労働者階級の利害を反映しつつ、労働運動と協力関係を持ち、労働者の権利保障、労働条件の改善、社会保障の実現といった方向で国家介入を主張し、民主党を軸にその影響力を増大させてきたと述べ、ディヴィッド・

*河内 信幸（Nobuyuki KAWAUCHI）：中部大学国際関係学部教授。金沢大学法文学部卒、立教大学大学院文学研究科博士課程満期退学。博士（文学）（金沢大学）。『ニューディール体制論』（学術出版会、2005年）、『グローバル・クライシス』（風媒社、2011年）、『現代アメリカをみる眼』（丸善ブラネット、2012年）等。

プロトキー (David Plotke) の研究を踏まえて、この都市部のリベラル派を「革新的リベラル派」(progressive Liberals) と位置づける。

しかも、この「革新的リベラル派」は、民主党を中心に結集した中核エリートと、ローズヴェルト政権、議会、政府機関に存在する革新的リベラル派という2つの要素から構成され、前者は200人から300人程度の民主党革新的リベラリズムの中心であり、後者は、ローズヴェルトの補助的アドバイザー、それほど有力ではない民主党連邦議会議員、全国産業復興局や社会保障局といった新規政府機関の主要な役員、州・地方政府の職員、多くの民主党の州・地方の党職員などからなっていたと見る。これらの分析により、ややもすると漠然としていたニューディール・リベラル派の実態が明確になってきたところに、本書の大きな意義がある。

これに対して実業界では、全国製造業者協会(NAM)に代表されるように、社会への政府の介入に頑強に反対する保守派が強かったものの、1930年代初頭には、このような保守派と距離を置き、アメリカにおける産業構造の質的転換を踏まえた企業行動をとり、労務管理の在り方を変更させる方向で産業復興を追求するという層が形成されてきていた。このようなりベラル派経営者たちは、すでに1919年には特別協議委員会(Special Conference Committee: SCC)や20世紀基金(Twentieth Century Fund)を創設し、1930年代に入ると、ジェネラル・エレクトリック(GE)社のジェラルド・スウォープ(Gerald Swope)が提示した産業組織化のスウォープ・プラン、これまで共和党保守派や経済界と一体化してきた合衆国商業会議所(CCUS)が打ち出した経済再建の計画案、などとなって表れた(102-103頁)。

第3章では、ワグナー法の立法過程における議論を、全国産業復興法(NIRA)体制の評価、ワグナー法の規定内容などの分析により、ある

べき社会労働政策が考察されている。1920年代の「繁栄の10年」が労働運動の敗北のうえに成り立っており、労働者たちは法的にはほとんど未権利状態であったが、1932年のノリス・ラガーディア法制定が突破口となり、かなりラディカルなブラック30時間法案が提出されると、NIRAの構想と包括的な労働立法の論議が高まったのである。

ところがNIRAは、その第7条a項において、労働者の団結、団体交渉、交渉代表者の選出が明記され、特定組合への加入・非加入の強制禁止、労働時間・最低賃金の順守義務が規定されたものの、それは、あくまで労使によって結ばれる公正競争規約がこのような条件を満たしていなければならないというものであった。したがって、労働者の団結権や労働条件の改善は公正競争規約に盛り込むことを求めているだけであり、条件の水準に関しては企業組織や業界団体に任されており、NIRA自体はいかなる基準も示していないのである(160-166頁)。

そのため、NIRAの第7条a項が「会社組合」の存在を認めているか、労働代表者選出の際に多数決原理を認めているかなどが大きな争点になるとともに、NIRA体制のもとでストライキが激増したため、ワグナー労働争議法案が上程されることになった。そして筆者は、ワグナー法をめぐる政治的対抗関係を分かりやすくまとめており、不当労働行為規定の使用のみへの適用、私的領域へのNLRBの介入権限の拡大、労働者側の団結の促進など、労働者に十全な権利を保障する点については、「労働リベラル派」・「実業界リベラル派」内ワグナー法支持派と、保守派・「実業界リベラル派」内ワグナー法反対派とが対抗したことが分かる。

そして、労働者の全国・州・産業レベルでの組織化、「会社組合」の違法化などに関わる労使関係のモデル、労働組織のあり方については、ワグナー法を支持したのは「労働リベラル派」

だけであり、保守派はもちろんのこと、「実業界リベラル派」の多くが反対に回ったのであった(181-204頁)。しかし、「労働リベラル派」は福祉国家につながる展望をもっており、ワグナー法全体の法的性格、憲法上の問題に関する議論が高まっても、産業別労働運動が軸となった労使関係と、購買力の強化による経済復興を展望していたことが明らかにされる。

第4章では、社会保障法の立法過程に表れたリベラル派内部の違いが分析されており、ワグナーら「労働リベラル派」の社会保障制度が第二期のニューディール改革構想や産業復興とどのように関連づけられていたかが考察される。

まず失業保険については、経済保障委員会(Committee on Economic Security: CES)のなかで、次の2つの対立があった。第一は失業保険プログラムを連邦直轄の排他的なものとするか、連邦・州共同プログラムとするかの対立であり、第二は、連邦・州共同プログラムとした場合、連邦が徴収した失業保険税の還付を、税額控除方式とするか、それとも補助金方式とするかの論議であった(243-246頁)。

当初から補助金方式には違憲の疑いがあることから、失業保険制度には税額控除方式が組み込まれることになるが、税額控除方式のもとでも、分離勘定方式(通称ウィスコンシン・プラン)とするか、あるいは共同基金方式(通称オハイオ・プラン)とするかという論争があった。前者のウィスコンシン・プランは、企業単位の失業保険積立口座を設けるものであり、後者のオハイオ・プランは、州が管掌する統一の共同基金を設ける方式であった。

そして、社会保障法制定の主導権を握ったのがワグナーら「革新的リベラル派」か、それとも「実業界リベラル派」かという論争に関して、筆者は、「労働リベラル派」に位置づけられる民主党、ローズヴェルト政権に集う進歩的政治家、官僚、知識人、活動家たちが、社会保障法

の立案のイニシアティブを握っていたと結論付ける(256頁)。しかし、社会保障法の立法過程や産業復興・労働政策と関わる議論は複雑であり、NAMは、社会保障制度が福祉に依存する傾向を助長し、国民の自助努力を破壊すると批判した。これに対して、ワグナーは、社会保障制度が、社会から“忘れられた人々”の生活水準の向上、景気循環によって収入の道を断たれた場合の生活保障、景気変動によるダメージの局限化という役割を果たすと期待した(257-268頁)。

第5章は、1937年に成立した合衆国住宅法(United States Housing Act)を取り上げ、公共住宅政策をリベラル派の一連の改革構想として分析したものである。1937年住宅法は、初めて連邦の関与する公共住宅供給プログラムを恒常的な制度として確立したものであり、合衆国住宅局(United States Housing Authority: USHA)を設立し、州法のもとに設立される地方の公共住宅機関にUSHAが補助・融資を行うことで、低所得者向け公共住宅の建設とスラム・クリアランスの遂行を実行しようとするものであった(299-305頁)。従来の研究では、1937年住宅法は反対派によって歪められ、1937年のリセッションも重なったため、社会改革の方向性に歯止めがかかり、同法が「ニューディールの行き詰まり」の始まりとなったと評価される。

しかし筆者は、公共住宅政策のなかには、赤字財政支出や累進課税、公共投資などとともに、社会福祉プログラムも完全雇用や経済的保障のために必要な施策として措定されており、制約を受けつつも財政政策と社会福祉プログラムの両者を包含する、「リベラル・ケインズ主義」の政策的立場は失われていないと評価する。ニューディール政策が保守的な「商業的ケインズ主義」に変容するのは第二次大戦期から戦後にかけてであり、1937年住宅法が「第三期ニューディー

ル」の社会政策として十分に評価できると筆者は分析する(314頁)。

終章では、ニューディール期の社会労働改革をリードしたリベラル派の総括が行われ、特に労働リベラル派の国家構想が、第二次世界大戦後のヨーロッパで発展する福祉国家に通底する要素を持っていたことが考察される。

しかし、国民にできるだけ平等な購買力の付与を実現するという具体的な方策、その際の政府関与のレベルに関しては、リベラル派内部で意見の一致を見なかった。労働政策、特にワグナー法に関しては、リベラル派自体が、全体として労働者の団結権・団体交渉権の法認を支持し、労働者の権利を十全に保障するため経営側の行動を制限する必要があると捉えた。ところが、あるべき労使関係については、「労働リベラル派」と「実業界リベラル派」の間では見解が異なり、後者のワグナー法支持派は、労働組合主義のみに労使関係を収斂させることに反対し、従業員代表制を労働組合主義の補完物として位置づけることができるとしており、労使関係の多様性を保障するように求めた。

筆者によれば、リベラル派内部のこのような違いは労働政策、労働立法の役割を、労使関係の対立や紛争の解決という観点から見ていたか、産業復興と国家運営のあり方からとらえていたかの相違である。しかも、このような違いは、社会保障制度の論争にも表れた。

さらに、公共住宅政策に関しても、「労働リベラル派」は、公共住宅政策が低所得者、低賃金労働者の住環境を改善するとともに、住宅産業の投資を促進して産業復興を図るという構想をもっていたが、「実業界リベラル派」は、低所得者への住宅供給が復興に与える有意義な影響を認めても、連邦政府が財政支出を行って公共住宅の建設に乗り出すことには反対であった。このようなリベラル派の間では、広範な購買力の分配のもとでしか産業復興は実現できないと

いう共通認識を持っていたものの、国家の介入をどこまで認め、どのような意味をもたせるのかについて対立が大きかったことが、本書の考察によってよく分かる(358-360頁)。

II 本書の特徴と評価

(1) ニューディールの歴史的位置

本書は、ニューディールが現代アメリカの基礎を築いたという従来の評価、つまり戦後との「連続性」を基本とする位置づけに反論し、ニューディール期に追求された体制と、戦後に成立した体制との間に「断絶性」が大きいという視覚から考察する。確かに、1980年代のレーガン政権下で「ニューディール体制」は厳しいバックラッシュに晒され、ニューディールやケインズ主義が見直されるとともに¹⁾、ニューディール期と戦後との「断絶性」を意識した研究も進んだ。

このような論点は、「労働リベラル派」の政治構想が、戦後の西欧諸国で安定的に成立した福祉国家と通底する要素を有していたという根拠からすれば十分に首肯できる。ところが、1940年代末から50年代初頭にかけて、労働運動と民主党リベラル派が変質し、そのつながりが労働者階級、低所得者層などの政治要求を反映したものとはならず、組織的には狭い利益集団と化してしまったため、筆者は戦後との「断絶性」を強調するのである。

しかし、アメリカの場合は自由主義的福祉国家レジームであり、もともと市場の影響力が強く、きわめて企業福祉の比重が低い。このような特徴は、ワグナー法、社会保障法、公共住宅政策などの議論のなかにも表れており、戦後体制が後期ニューディールと完全に「断絶」したものとは思えない。こうした論点はヨーロッパ

¹⁾このような視点からすれば、共和党が主導した1920年代と1980年代のアナロジーも意義がある。拙著『現代アメリカの諸相』(中部日本教育文化会、1991年)参照。

史のなかでも展開されており、「断絶」,「継続」の問題は、分析視角の広がりやパースペクティブによることも多いように感じられてならない²⁾。

(2) 比較福祉国家論とアメリカの福祉国家

筆者は、日本も含む膨大な現代福祉国家論をフォローし、国家介入が進んだ後期ニューディールを中心に考察を進めている。しかも、リベラル派を「労働リベラル派」,「実業界リベラル派」に区分し、その共通基盤と対抗関係を分析した。従来はニューディール・リベラル派と一括りにされていた勢力が分析されたことの意義は大きなものがあり、「ニューディール体制」,「ローズヴェルト連合」を支えるリベラル派の対抗関係がよく分かる。

しかも筆者は、このような論点を現代福祉国家論に敷衍し、20世紀初頭から両大戦間にヨーロッパで展開された労働者への権利付与と社会改革に見られた第一段階、第二次大戦後の高度経済成長と両立した「豊かな社会」で政策展開された第二段階という、2つの過程を提示している。そして、アメリカが遅れて第一段階の社会改革に取り組んだため、ニューディール期は、担い手を横断的な労働者の組織化に求め、経済復興のためにケインズ主義的な大量生産・大量消費社会への展望をもつことができたとして位置づけ、そこに第二段階の福祉国家につながる要素が見られたとする(380頁)。

(3) ワグナーの国家構想とニューディール国家論

筆者は、ワグナーの国家構想を、リベラリズムの「現代化」の文脈で考察している。従来からニューディールは社会民主主義との対比のなかで議論されてきており、ニューディールのアメリカ政治体制は、脆弱な福祉国家、自由主義的福祉国家の始点として捉えられてきた。それは、改革を主導する勢力が「革新的リベラル派」であり、労働者組織、労働者政党、社会民主主義ではなかったため、筆者も述べるように社会改革の制約性が強く刻印されたからである。確かにワグナーも、ヨーロッパの社会民主主義を調査しており、国家構想や国家介入の方策を探究していた。

しかし、「国家論」そのものは政府の介入や社会政策だけに留まるのではなく、階級関係や国家の機能・役割のレベルが問題にされなければならない。したがって、本書で分析されたワグナーの政治構想や国家介入のあり方は、国民への購買力の付与や富の分配の平等化のために政府が介入することが論じられているのみであり、現代国家論の枠組みからすれば弱さを感じざるを得ない。しかし、これが筆者というより、ワグナー自身の弱さであることは言うまでもない。本書を熟読してみると、このような点を痛感させられるが、現代アメリカの社会体制に重要な示唆を与えてくれる貴重な研究であることがひしひしと伝わってくる。

[勁草書房, 2014年5月, xi+422頁]

²⁾マンフレート・ヘットリング/ティノ・シェルツ, 川喜田敦子訳「過去との断絶と連続 1945年以降のドイツと日本における過去との取り組み」<http://www.desk.c.u-tokyo.ac.jp/download/es_6_Hettling_Schoeltz.pdf>; 廣田功「第二次大戦前後フランスの経済政策と経済思想の革新—ケインズ主義の受容過程—」<www.jstage.jst.go.jp/article/jshet1963/35/35/35.../_pdf>; 同「フランス人民戦線の政策路線に関する一考察—『新ジャコバン主義』と『フランス・ニューディール』—」『土地制度史学』第54号(1972年)。

³⁾ウィリアム・トンプソン, 鎌田武治訳『富の分配の諸原理』2(京都大学学術出版会, 2012年)。トンプソンはリカード派の社会主義者であり、マルクスをはじめ多くの社会主義者に影響を与えた。