

直接救済・社会保険・公的扶助をめぐる相剋 —1935年社会保障法のヴァージニア州への導入を中心に—

佐藤 千登勢*

はじめに

1935年8月14日、フランクリン・D・ローズヴェルト大統領は、連邦議会の上・下院を通過した社会保障法案に署名した。その際、ローズヴェルトは、この法の制定が、大恐慌の最中にある今日のみならず将来にわたって、経済的な困窮に苦しむ「国民のニーズに応えるとともに、アメリカの経済構造をより健全にするために、大きな意義をもつことを強調した。ローズヴェルトが大統領選挙に臨んだ1932年の民主党綱領では、「州法の下で、失業保険と老齢年金制度を設立すること」が提案されていたにすぎなかつたが、そのわずか3年後に、社会保障法が制定され、連邦法によって包括的で恒久的な社会保険（老齢年金・失業保険）と公的扶助（老齢扶助、児童扶助、盲人扶助）制度が、合衆国において確立された¹⁾。

この法の制定は、「アメリカ型」福祉国家の原点として、その後のニューディール研究、ひいてはアメリカ史研究において、総体的に高く評価されている。例えば、ウィリアム・E・ル

クテンバーグは、ニューディール研究の古典的な名著『フランクリン・D・ローズヴェルトとニューディール』のなかで、1935年社会保障法を次のように捉えている。まず、老齢年金保険が拠出制に依拠し、所得に応じて給付額が定められたり、農業労働者や家内労働者など低所得者が、制度の対象外となっているなど、社会保障法が、いくつかの問題点を孕んでいることを指摘し、同法が保守的な性格のものであることを批判している。しかし、ルクテンバーグは、それにもかかわらず、同法の制定は、「アメリカの歴史において、新しい画期的な出来事であつた。社会的な責任に関して、歴史的な概念を覆し、個人が社会権を持つことを明確に規定した」と判断しており、このような見方は、その後のニューディール研究においても、基本的に継承されている²⁾。

しかしその一方で、社会保障・社会福祉の専門家のなかには、1935年社会保障法が制定した個々のプログラムを、所得の再分配機能という観点から分析し、同法の持つ限界を強調する者が多い。例えば、経済保障委員会のメンバーとして、同法の制定に直接携わったエド温イ・E・ウィッテは、「社会保障が富の分配に影響を及ぼしたのは、ごくわずかにすぎず、われ

*佐藤 千登勢 (Chitose SATO) : 西南学院大学文学部国際文化学科助教授。一橋大学大学院経済学研究科博士課程を経て、デューク大学歴史学部大学院博士課程修了。Ph.D (歴史学)。『軍需産業と女性労働—第二次世界大戦下の日米比較—』(彩流社, 2003年など。
c-satou@seinan-gu.ac.jp)

¹⁾ *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, Vol.4, 1935, New York, 1938, pp. 324-325.

²⁾ William E. Leuchtenburg, *Franklin D. Roosevelt and the New Deal*, New York, 1963, pp. 132-133.

われの資本主義的で個人主義的な経済に何の変化ももたらしてはいない」とし、老齢年金保険や失業保険が拠出制であり、所得と受給額が完全にリンクしている点や財政保守主義が貫かれている点を批判している。また、公的扶助に関しても、受給資格の判定には、資産調査（ミンズ・テスト）が行われたり、運営については州や地方の裁量が大幅に認められるなどの問題点が指摘されている。このように1935年社会保障法は、社会保険と公的扶助という「2重のシステム」を内包し、それぞれに財政的な保守性、自主主義、地方分権などの要素が絡み合っていることから、社会保障・社会福祉の分野での同法に対する評価は概して低くなっている³⁾。

またさらに、これらのプログラムを実施するには、連邦レベルで制定された1935年社会保障法とは別に、いくつかの州レベルでの立法が必要とされたという点も、この法に対する評価を一層、複雑にしている。老齢年金保険は、労資からの拠出を財源として、連邦により運営されるため、州法の制定を必要とせず、この問題には抵触しない。しかし、失業保険と公的扶助は、すべて連邦と州の連携の下で運営されるため、連邦法である社会保障法に加えて、下位法として州レベルで個別に法が制定されなければならなかつた。そのため1935年以降、少なくとも数年間は、いかなる形で社会保障制度を受容し、導入していくかが、各州で大きな政治課題となつた。

³⁾ Edwin E. Witte, "Social Security: A Wild Dream or a Practical Plan?" in Robert J. Lampman, ed., *Social Security Perspectives: Essays by Edwin E. Witte*, Madison, 1962, p. 11; ロイ・ルバザ, 古川孝順訳『アメリカ社会保障前史』川島書店, 1982, 259頁; その他にも、次を参照した。Walter I. Trattner, *From Poor Law to Welfare State*, New York, 1974; James Leiby, *A History of Social Welfare and Social Work in the United States*, New York, 1978; 一番ヶ瀬康子『アメリカ社会福祉発達史』光生館, 1963; 社会保障研究所編『アメリカの社会保障』東京大学出版会, 1989。

また、最終的に制定された州法によって、それぞれのプログラムの実態に、州間で大きな格差が生じるようになった。もちろん社会保障法は、連邦基準を満たすプログラムを州法の下で設立することを要求しており、ワシントンの社会保障局の認可を得なければ、州で失業保険と公的扶助を実施するのは不可能であった。しかし州によっては、保守的な政治指導者の下で給付を可能な限り低い水準に設定し、財政上の負担を軽減しようとする試みがなされ、社会改革的なニューディール政策への抵抗が見られた⁴⁾。

本稿では、このような社会保障法が内包する「2重のシステム」と連邦・州の「2重立法」の問題を、ある特定の州における社会保障制度の受容過程を検討することによって、明らかにしていきたい。ここで取り上げるのは、合衆国の中でも、当時、最も社会福祉プログラムの導入が遅れ、保守的なマシーン政治が州政治を支配していたヴァージニア州である。同州は、また、1935年社会保障法が規定した基準に見合う、公的扶助プログラムの導入を、最後まで拒んだ州でもあった⁵⁾。

以下では、まず第I節で、同州の政治指導者の1935年社会保障法に関する見解を明かにした上で、つづく第II節では、同法の制定以前に行われていた救済事業への州の対応を見ていきたい。そして第III節では、州レベルでの立法を

⁴⁾ 各州レベルでの、社会保障法の導入については、次を参照のこと。John Braeman, Robert H. Bremner and David Brody, eds., *The New Deal, Vol.2, The State and Local Levels*, Columbus, 1975.

⁵⁾ ヴァージニア州と社会保障法については、次が簡単に取り上げている。Ronald L. Heinemann, *Depression and New Deal in Virginia: The Enduring Dominion*, Charlottesville, 1983, pp. 155-163. またバードマシーンとヴァージニア州政治については、次も参照した。Cash A. Koeniger, "The New Deal and the States: Roosevelt versus the Byrd Organization in Virginia," *Journal of American History*, No.68, March 1982, pp. 876-896; J. Harvie Wilkinson, III, *Harry Byrd and the Changing Face of Virginia Politics, 1945-1966*, Charlottesville, 1968.

必要とした失業保険を、同州の政治指導者がどのように受容したのかという問題を、ヴァージニア失業補償法の制定過程を追うことによって明らかにしていく。さらに第IV節では、失業保険と同様、州レベルでの立法が必要とされた公的扶助について、ここでは特に老齢扶助に焦点を当てながら、同州の政治指導者が見せたかたくなな拒絶から、最終的な妥協に至るプロセスを検討していきたい。

I バードマシーンと1935年社会保障法

ヴァージニアの保守的な州政治は、1930年代半ばになると、社会改革的な志向を持った第2次ニューディールの諸政策によって、大きな挑戦を受けるようになった。同州では、民主党のマシーン政治が強固な基盤を持ち、伝統的なイデオロギーが州政治を貫いてきたが、とりわけ、1920年代にハリー・F・バードによって確立されたバードマシーンは、同州の政治を40年以上にわたって支配し続けた。ヴァージニア民主党による一党支配と党派主義について、南部史家のV・O・キー・Jr.は、次のように述べている。「全米すべての州の中で、ヴァージニアは寡頭政治による支配が最も強固な州である。少数の政治家とその前任者が保持してきた政治権力によって、民主的な諸制度は破壊され、多くの州民は、政治への発言権を奪われてきた。南部の他の州に比べて、今日のヴァージニアは、1832年の権利章典の頃の英国に最も似た状況にある。ヴァージニアは、政治的な博物館の展示物である⁶⁾。」またさらにキーは、ヴァージニアのマシーン政治家が、企業の利害を代弁し、富裕階層の安寧を追求していることを指摘し、「マシーンを支持することによって得られる対価は、企業に有利な税制と労働者に敵対的な政

策、教育や公衆衛生、福祉などの社会的サービスの抑制であった」と述べている⁷⁾。

このように長年、ヴァージニア州の寡頭政治を支配してきたバードは、連邦議会でも上院議員として、ニューディール政策に賛成票を投じることは、ほとんどなかった。彼の連邦議会での投票行動を分析したジェームズ・T・パターソンによると、1933年から1939年の間、バードは5番目に保守的な民主党の上院議員であったという⁸⁾。バードはまた、上院財政委員会の有力メンバーであり、1933年から33年間、その地位を保持し、歳出入の決定に大きな影響力を及ぼしていた。バードは、南部の後進地域の発展に寄与するような、過疎地の電化や土壤保全などのニューディール政策には賛同したが、失業者や貧困者の救済事業、社会保障制度の導入、労働立法などには、連邦議会で繰り返し反対票を投じた⁹⁾。

バードは自らを、「最後のオリジナルなニューディーラー」と称していた。その言葉が意味するところは、均衡財政や歳出削減を要求し、まだ革新的な政策を盛り込んでいなかった1932年の大統領選挙時の民主党綱領を、厳密に解釈し、支持するという姿勢であった¹⁰⁾。またチャールズ・ミチエルソンによると、バードは、1932年の民主党予備選挙で副大統領候補に指名されなかつたため、ローズヴェルトに反感を抱くようになり、ニューディールに敵対的な態度を取り続けたという¹¹⁾。このような指摘も、ある程度の信憑性はあるが、ここで見落としてはならないのは、バードは決して一貫し

⁷⁾ Key, *Southern Politics*, p.27.

⁸⁾ James T. Patterson, *Congressional Conservatism and the New Deal*, Lexington, 1967, p. 30.

⁹⁾ Alden Hatch, *The Byrds of Virginia*, New York, 1969, p. 449.

¹⁰⁾ Hatch, *The Byrds of Virginia*, p.448.

¹¹⁾ Charles Michelson, *The Ghost Talks*, New York, 1941, p. 140.

⁶⁾ V. O. Key, Jr., *Southern Politics in State and Nation*, Knoxville, 1984, p. 19.

た反ニューディール派ではなく、救済や社会保障・福祉、労働政策など、特定領域の政策に対して強く反発していたという点である。とりわけバードは、1930年代半ばには、アメリカ経済がすでに深刻な状態から脱却しつつあると見ており、実業界の信頼を回復するには、今こそ、健全な財政政策へ復帰すべきであると信じていたため、社会経済的な弱者の救済には、ほとんど関心を示さなかつた。

とりわけ「救済」と「福祉」は、バードが最も嫌悪した言葉であった。彼は、ニューディールが作り出そうとしている福祉国家は、「地平線を越えて民主主義的な自由の光が消えていく黄昏であり、社会主義の暗黒かさらにそれよりもひどい状態に、我々を落とし入れてしまう」ことになるだろうと述べている。バードは、「財政赤字という形で、金銭への幻想を安易に求めること」を戒め、連邦政府が行う救済事業や社会保障制度に対し強い警戒を示した。バードにとって、最も重要な政治課題は、健全な財政の維持であり、企業による自由な経済活動の促進であった。そして、このような姿勢は、同じヴァージニア州選出のカーター・グラス上院議員、同州選出の下院議員であるA・ウィルス・ロバートソン、ハワード・ワース・スミス、コルゲート・ダーデンや、その他の南部諸州選出の民主党議員によって強く支持されていた¹²⁾。

1935年社会保障法制定以前の、ヴァージニア州における社会福祉サービスの実態は、全米の平均的な水準から、大きく遅れをとっていた。1927年以来、ヴァージニアの公的福祉機能は、州の公的福祉省に集権化されてきたが、同省は、その前年に行われた、ニューヨークの市政調査局による調査の最終報告書に基づいて設立され

¹²⁾ Harry F. Byrd, "The Threat to the American System," in Sheldon Glueck, ed., *The Welfare State and Our National Welfare*, Cambridge, 1952, p. 76.

たものであった。その報告書は、当時のヴァージニア州における福祉行政の実状を、次のように評価している。市政調査局が、州の行政システムと歳出入を厳しくチェックした結果、ヴァージニアでは、「公的福祉事業に対する責任が分散しているため、資金や努力の無駄が常に生じており…現代的な概念には、全くそぐわないような公的福祉事業が行われている」ことが判明したという¹³⁾。そこで市政調査会は、福祉行政を司る単一の省を設立し、様々な社会福祉サービスを統括することを提言した。それに基づいて、ヴァージニアで公的福祉省が新設され、州知事がその長官を任命することになった¹⁴⁾。

しかしその後も地方レベルでは、全く時代遅れの救貧法の下で、公的福祉プログラムが運営され続け、州内全域で、伝統的な温情主義に基づいた貧困救済が制度化されていた。大恐慌が到来し、1930年代に入っても依然として、地域の福祉サービスを監督する福祉長官がいるのは、12の郡と5つの都市に限られ、その他の地域では、困窮者の救済は、主として民間の慈善団体によって担われていた¹⁵⁾。

この報告書はまた、ヴァージニア州が1920年代初めに公的福祉法を制定し、母子扶助制度をすでに開始していることに対して、一定の評価を与えていた。この制度の下で、男性の稼ぎ手のいない家庭の子供に経済的な保護が与えられ、1930年代初めには、110世帯、309人の子供が母子扶助を受給していた。しかし、この数は同州の全世帯のわずか0.4%にすぎず、実際に受給資格のある母子家庭の4%だけが給付を受けているという実態も指摘された。そして

¹³⁾ New York Bureau of Municipal Research, *Organization and Management of the State Government of Virginia*, Richmond, 1927, p. 131.

¹⁴⁾ Joseph Cepuran, *Public Assistance and Child Welfare: The Virginia Pattern, 1646-1964*, Charlottesville, 1968, p. 18.

¹⁵⁾ Arthur James, *The State Becomes a Social Workers*, Richmond, 1942, pp. 252-259.

母子扶助の全支出額は2万1,300ドルで、1世帯当たりの平均月額給付額は16.52ドルにすぎず、他州に比べるとヴァージニアは受給世帯の比率では全米で最低の8州に入り、月額給付では最低の10位に入るという状況であった¹⁶⁾。

その後、連邦の社会保障法に基づいた制度が導入されるまでに、公的福祉省は、公的扶助局、児童局、精神衛生局、兵役局、統計調査局の5局を設置するようになり、一応組織上の整備が行われた¹⁷⁾。また歳出の総額も、1929年の148万1,816ドルから1937年には444万3,284ドルへと急速に増加していった。歳出の増加は、主に地域の公的福祉への州の補助金の拡大によるものであった¹⁸⁾。

しかしこのような組織的な整備や歳出規模の拡大にもかかわらず、同省長官のウィリアム・スタッフナーは、依然として、公的福祉に関して時代錯誤的な考えを持っていた。彼によると「公的福祉」とは、「反社会的であったり、道徳的・精神的に不能であったり、あるいは政府の介入や扶助を必要とするほど経済状態が悪い人々に、ケアや治療、救済を与えることを目的とした一連のサービス」であった。そして、スタッフナーはこのような人々を、過失者、欠陥者、扶養者とよび、ヴァージニアの州民が支払う税金1ドル当たり13セントが、彼らのために費やされており、州の財政的な負担になっていると考えていた¹⁹⁾。このように社会保障法が連邦法として制定される直前まで、同州の公的福祉制度は、非常に後進的なものであった。

1935年1月に、連邦議会の上院へ社会保障法案が提出されると、バードをはじめとするヴァージニアの保守的な政治家は、同法案を廃案にすべく活発に動いた。それに対し、ローズヴェルトも、上院の財政委員会は、「メンバーの多くがメイソン・ディクソン・ラインの南の出身であり、そのうちの何人かは、上院議員のなかでも最も保守的である」ため、同法の制定に際して、大きな障害となることを当初から予期しており、念入りな議会対策を講じた。まず、社会保障法案の審議においてバードは、連邦政府が、老齢年金や失業保険、公的扶助の給付額を設定し、受給資格を定めることを規定した条項に対し、州権の侵害であると厳しく非難した。また、黒人やブアホワイトの給付額の算定において、北部の水準が南部に押し付けられることの危険性を説いた。彼によると、これらの点に関しては、「州権に対する連邦の侵害を懸念する下院の歳入委員会と上院の財政委員会の委員の大半から賛同を得ることができた」という²⁰⁾。

そして連邦議会での最終的な投票では、バードとグラスが、そろって上院で反対票を投じ、ブランド、バーチ、ダーデン、ロバートソンも、他の9人の民主党下院議員とともに、社会保障法案に反対した²¹⁾。その後、1935年8月14日に社会保障法が制定されると、今度は、ヴァージニアがいかに州財政の健全性を損なわず、社会保障制度の導入を最低限に留めるかが、同州のマシーン政治家の最大の関心事となつた。

¹⁶⁾ Heinemann, *Depression and New Deal in Virginia*, p. 156.

¹⁷⁾ James, *The States*, pp. 26-27

¹⁸⁾ Arthur James, "Local Welfare Development," *The Commonwealth*, Vol.III, No.12, December 1936, pp. 16-17; W.M. Stauffer, "Public Welfare in Virginia," *The Commonwealth*, Vol.VI, No.1, January 1939, pp. 15-18.

¹⁹⁾ James, "Local Welfare Development," pp. 25-26.

II ヴァージニア緊急救済局と救済事業

²⁰⁾ Edwin E. Witte, *The Development of the Social Security Act*, Madison, 1963, pp. 100, 153-154.

²¹⁾ *Congressional Record: Proceedings and Debates of the First Session of the Seventy-Fourth Congress*, Vol.79, Part 12, Washington, D.C., 1935, pp. 12759-12760, 12793-12794.

—「直接救済」の拒絶—

前述のように、バードをはじめとするヴァージニア州の政治家は、「福祉」とともに貧困者の「救済」を政府の責任と見なすことに対し、強い抵抗感を持っていた。しかし、大恐慌により経済状態が悪化するにつれて、ヴァージニア州政府もニューディール政策の下で、州内の困窮者や失業者の救済にあたる必要性を、次第に認識せざるを得ない状況に追い込まれていた。連邦レベルでは、1933年5月に制定された連邦緊急救済法によって、連邦緊急救済局（Federal Emergency Relief Administration: FERA）が設立され、5億ドルの予算が計上されていた。この新法は、ローズヴェルト政権の救済政策に対する態度を明確に示していた。すなわち政府による救済事業は、フーヴァー政権が1932年に設立した復興金融公社（Reconstruction Finance Corporation: RFC）ではなく、独立した救済機関によって行なわれるべきであり、失業や経済的な困窮を全国的な社会問題として捉え、その解決のために公的資金を投入し、連邦・州・地方政府の連携によって、救済事業を推し進めることを、国民に約束したのであった。

また同法に基づいて FERA は、救済を目的として、州へ直接、補助金を与えることが可能になり、州や地方の資金が十分でなければ、連邦政府がその一部を負担する義務があることを明らかにした。ローズヴェルトは同法に署名する際、まず州政府と地方政府が、失業者や困窮者を救済すべく最大限の努力をし、それによって問題が解決しない場合に限り、連邦政府が財政的な支援を与えるという点を強調した。しかし現実には、独自の資金で十分な救済政策を実施できるような州は、当時、ほとんどなく、同法の制定から 10 日後にハリー・ホプキンズが FERA の局長に就任すると、直ちにその日のう

ちに 7 州へ補助金が交付された²²⁾。

ヴァージニア州では、FERA の成立から約 1 ヵ月後に、ヴァージニア緊急救済局（Virginia Emergency Relief Administration: VERA）が FERA の下部組織として設立された。同州の公共福祉委員長であったアーサー・W・ジェイムズが VERA の局長に、ウィリアム・A・スミスが事務局長に就任した。さらに VERA の下に、州内の主要都市や郡部で地域の緊急救済局が設立され、個々の救済ケースに注意が行き渡るようなシステムが確立された。例えば州都のリッチモンドでは、市の緊急救済局の中に、雇用部、社会サービス局、短期滞在者部、家庭菜園部という 4 つの部署が設置され、同市に居住する困窮者ひとりひとりのニーズに応じた救済事業を実施するための制度が作られた²³⁾。

しかしこのようすに制度上の整備が急ピッチで進められていったにもかかわらず、連邦政府とヴァージニア州政府との間には、救済事業の財政上の負担をめぐり、当初から対立が絶えなかつた。同州の政治家の多くは、財政保守主義の観点から、救済政策に多額の州の財源を支出することに反対していた。伝統的にヴァージニア州では、貧困者や失業者への救済が軽視され、その責任を地域や慈善事業に負わせてきた。そして大恐慌の最中にも、ヴァージニアの政治指導者は、高速道路建設のための支出を増加させて、雇用を創出することによって、失業者を救済していると主張し、州政府が現金を給付する直接救済には否定的な態度をとつた。

²²⁾ *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, Vol. 2, 1933, New York, 1938, pp. 183-185; Harvard Sitkoff, ed., *Fifty Years Later: The New Deal Evaluated*, New York, 1985, pp. 71-76. 1933年5月12日に、コロラド、イリノイ、アイオワ、ミシガン、ミシシッピ、オハイオ、テキサスの各州へ連邦補助金が交付された。

²³⁾ Mary Coleman Hankins, "The Growth of Public Outdoor Relief in Richmond, Virginia," M.A. thesis, College of William and Mary, 1935, p. 68.

1934年1月17日に州知事に就任したジョージ・C・ペリーも、就任演説の中で、政権の基本方針を次のように述べている。「今日の危機的な状況の中で我々に示されている教訓は、あらゆる分野において節約を試みることである。…我々はかつてないほど今日、政府の財政的な引き締めを必要としている²⁴⁾。」ペリーは、均衡財政と行政の効率化、自助努力を州政治の柱とし、強固で保守的な指導力を固めることによって、経済的な困難に立ち向かおうとしていた。ペリーは、あらゆる革新的な政策に反対するような反動的な政治家ではなかったが、バードマシーンの忠実なメンバーであり、ヴァージニアの進歩は、健全な財政の上に築かれなければならないと確信していた²⁵⁾。ペリーはまた、1935年1月に支援者に宛てた手紙の中で、「州の財政が不安定になれば、州民の恒久的な社会保障の向上」は決して見られないと、自らの信念を述べている²⁶⁾。

さらにペリーは、州権の擁護という観点からも、ヴァージニアの伝統的な州政治を継承し、同州選出の上院議員であるバードとグラスとともに、州・地方政治に介入的なニューディールの救済政策に対し、非協力的な立場をとった。しかし、ペリーのこののような態度は、州民の緊急なニーズを犠牲にすることになった。ヴァージニア州の産業は農業を中心であり、生産されている農作物も多様性に富んでいたため、他の州と比較すると大恐慌の影響はそれほど深刻ではなかった。また州経済は、1932年に底をつ

いた後、工業生産高や製造業に従事する労働者数、農業収入や農産物価格といった指標を見る限り、好転しつつあった。しかし依然としてこの時期にも、州内に12万5,000人以上の失業者がおり、その生活水準は非常に低い状態にあった²⁷⁾。

地元の有力紙である『リッチモンド・タイムズ・ディスパッチ』は、ペリーをはじめとする州の政治指導者のこのような態度を批判して、次のように述べている。政治家達は、「州の財政のいかなる部分をも困窮している失業者のために使わないことを堅く心に決めている…彼等は自分達の理にかなう時には州権の偉大な擁護者となるが、そうでない時には、連邦政府に責任を負わせるのである²⁸⁾。」こうしたニューディールの救済政策への反発のため、1934年に開催された州議会は、大恐慌が引き起こした社会経済的な混乱や失業問題に対処するための政策を、何も採択することなく閉会した。

それでは、このような政治状況で繰り広げられたVERAとFERAの対立とは、実際、どのようなものであったのだろうか。まず当初から、FERAの長官であるホブキンズとVERAの行政官の間には救済政策をめぐる見解の相違が見られた。ホブキンズは常に大規模な緊急救済の必要性を強調しており、VERAの消極的な態度に不満を抱いていた。それに対し、ヴァージニア州の行政官は州民が直接救済を必要としていることには、ほとんど関心を示さず、早期にそして効率的に困窮者へ援助の手を差し伸べることが緊急の政治課題であるとは認識していないかった²⁹⁾。

²⁴⁾ "Inaugural Address of George Campell Peery," January 17, 1934, House Document, No.6, Richmond, 1934, p. 4.

²⁵⁾ Joseph A. Fry, "George C. Peery: Byrd Regular and Depression Governor," in Edward Younger, et.al., *The Governors of Virginia, 1860- 1978*, Charlottesville, 1982, pp. 261-275.

²⁶⁾ Peery to Laura C. Bones, January 31, 1935, George C. Peery Executive Papers, Virginia State Library, Richmond, Virginia.

²⁷⁾ Heinemann, *Depression and New Deal in Virginia*, pp. 195, 197.

²⁸⁾ Richmond Times-Dispatch, December 16, 1934.

²⁹⁾ William R. Brock, *Welfare, Democracy, and the New Deal*, Cambridge, 1988, pp.151-152, 225; James, *The State*, pp.273-275; Harry Hopkins, *Spending to Save: The Complete History of Relief*,

FERA と VERA の意見の対立は、1933 年の秋、FERA の現地代表であるアラン・ジョン斯顿が、バードおよび知事に当選したペリーとワシントンで会談した際に、まず表出した。バードとペリーは、ヴァージニア州が財政赤字を抱えており、すでに公立学校と精神病院を改善するためのプログラムを始めているので、救済には予算を計上できないと述べた。するとジョン斯顿は、VERA がもっと効率的に組織されるべきであること、そして VERA のスタッフの任命は、すべて FERA の承認を得なければならぬことを 2 人に伝えた。ジョン斯顿はまた、ヴァージニアの救済の水準が、困窮者の現実的な要求に見合うレベルにまで引き上げるべきであるとも語った。彼は、次期知事であるペリーを通じて、早急に VERA が FERA の要求している水準に見合った救済政策を実行するよう、働きかけようとしていた³⁰⁾。

しかしこのようなジョン斯顿の提言にもかかわらず、その後の VERA の対応は、FERA にとって決して満足の行くものではなかった。そのため、1933 年 10 月 28 日にジョン斯顿は VERA の事務局に電報を打ち、ヴァージニア州が連邦補助金を「全く弁護の余地がないほど不十分な救済プログラムを実施するために」用いているので、同州へこれ以上補助金を与えない旨を通告した³¹⁾。

VERA が救済プログラムへの支出を渋ったのは、次のような目論見からであった。FERA は、各州へ与える連邦補助金の額を算出するため、州の人口だけでなく 1 人あたりの所得、財産、税額などを考慮したマッチング方式を用いていた。FERA のホプキンズは、それぞれの州への連邦補助金の額を算出する際、ある程度の裁量

New York, 1936, pp. 97-98.

³⁰⁾ Brock, *Welfare, Democracy, and the New Deal*, p. 227.

³¹⁾ Brock, *Welfare, Democracy, and the New Deal*,

を与えられており、何らかの理由で財政上の問題がある州には、例外的な措置を探ることができた。VERA は、同州が財政上の理由をもとに、州の負担分を支払えないと言い続ければ、ホップキンズがある程度譲歩して、連邦補助金を多く拠出してくれるのではないかと期待していたのである³²⁾。

当初、FERA を通じて VERA へ交付される補助金は 400 万ドルと算出されていた。そしてホップキンズは、VERA への補助金の交付が完全に停止されるのを回避するために、1934 年 3 月に妥協案を提示した。彼は VERA が 400 万ドルの連邦補助金を得るための条件として、ヴァージニア州が 200 万ドルを負担し、それ以外の経費は地方政府が肩代わりすることを提案した。しかしこの案にも VERA は応じなかつた³³⁾。

その後、1934 年 4 月 12 日にホップキンズは、バードおよびペリーとワシントンで会談した。この会談では最終的にホップキンズが、約 600 万ドルの連邦補助金を 1935 年 2 月まで VERA へ与えることに同意させられ、バードとペリーの要求に屈することになった。その 5 日後にペリーがホップキンズ宛ての私信によると、FERA のジョン斯顿は以前、バードを説得して VERA に財政上の負担を負わせるよう、ローズヴェルトに働きかけたが、これもまた失敗に終わったという³⁴⁾。

さらに 1934 年 10 月にも再びホップキンズとペリーが補助金の額をめぐって対立し、VERA への補助金の交付が中断される事態を招いた。ペリーは、過去 2 年間に 300 万ドルを高速道

p. 228.

³²⁾ Robert F. Hunter, "Virginia and the New Deal," in John Braemen, Robert H. Bremner, and David Brody, eds., *The New Deal, Vol.2, The State and Local Levels*, Columbus, 1975, p. 107.

³³⁾ Hunter, "Virginia and the New Deal," pp. 108-109.

³⁴⁾ Peery to Hopkins, April 17, 1934, George C. Peery Executive Papers, Archives Section, Vir-

路建設に、1,400万ドルを雇用救済に当てるなど、同州は独自の方法で困窮者に救済を与えていると説明した。また、ウエスト・ヴァージニアやノース・カロライナなど同じような人口を持つ周辺の諸州は、ヴァージニアよりも多くの補助金を連邦から交付されており、FERAが用いているマッチング方式が公平さを欠いているのではないかと不満を述べた。たしかに、1933年6月から1935年11月までに、FERAがヴァージニアへ交付した補助金は2,630万3,851ドルであり、48州中33番目の額で、周辺諸州よりもはるかに低かった。例えば、ウエスト・ヴァージニアの連邦補助金は4,590万ドル、ノース・カロライナは3,900万ドル、サウス・カロライナは3,730万ドル、メリーランドは3,570万ドルであった³⁵⁾。

しかしこのようなペリーの申し立てに対しホプキンズは、それぞれの州がどれほど財政上の負担を負うことができるかに基づいて、各州への補助金の額を決めていると反論した。そして、ヴァージニアは相対的に財政赤字が少ないので、財政上の負担を大きくする責任があるとした。FERAがVERAへ交付した2,630万3,851ドルは、同州の救済費用の90%に当てられていた。州が負担したのは運営費の3万4,452ドルだけであり、地方政府は、地域で独自の救済プログラムのために、224万8,924ドルもの財政上の負担を負わされていた³⁶⁾。

さらに1934年9月の統計によると、ヴァージニアの救済件数と救済を受けた人の数は、それぞれ3万6,418件と15万6,597人であり、総人口に占める受給者の割合はわずか6.4%に

ginia State Library, Richmond, Virginia.

³⁵⁾ Peery to Hopkins, October 17, 25, 1934, George C. Peery Executive Papers; James, *The States*, pp. 259-260; Final Statistical Report of the FERA, Washington D.C., 1942, pp. 103-104.

³⁶⁾ Final Statistical Report of the FERA, Washington D.C., 1942, p. 104.

すぎなかった。その後、1935年5月に、この数は5万1,919件と約25万人となりピークを迎えたが、依然として、ヴァージニアで救済を受けている人の比率は、周辺諸州に比べてはるかに低かった。このことは決して、同州の人々の暮らし向きが他州よりも良かったためではなく、むしろ受給資格が非常に厳しかったことを意味していた³⁷⁾。

また1件当たりの給付額を見ると、ヴァージニアでは9.50ドルとなっており、これを受給者一人当たりに換算すると2.20ドルであった。それに対し、全国平均は1件当たり20ドルであり、ヴァージニアの給付額の2倍以上であった。また周辺の州の給付額は、ノース・カロライナが14.42ドル、ウエスト・ヴァージニアが14.42ドル、メリーランドが30.24ドルであった。これらに比べると、ヴァージニアの給付額の低さは際立っており、大恐慌の最中に貧困にあえぐ人々にとって、生活するに十分な額からは程遠いものであった³⁸⁾。

このように、ニューディール初期に行なわれたFERA-VERAの直接救済は、州レベルでニューディール政策を採用する現実的な必要性と、ヴァージニアの保守的な州政治に体現されたイデオロギーとの対立を鮮明に例示していた。ヴァージニア州は大恐慌の最中に困窮している州民の救済のため、連邦政府から与えられる補助金を歓迎する一方で、ローズウェルト政権が導入した、新しい救済政策を受容することをかたくなに拒んだ。ヴァージニア州政府は、州レベルでまず最大限の努力をして失業者や困窮者を救済し、その上で足りない部分を連邦政府が財政的に支援するというFERAの基本方針を無視し続けた。すなわち、FERAの設立時に、連邦政府が州政府に求めた原則が、ヴァージニア

³⁷⁾ Fry, "George C. Peery," p. 321.

³⁸⁾ Heinemann, *Depression and New Deal in Virginia*, Appendixes I and J, pp. 202-206.

では受け入れられなかつたのである。また FERA は、VERA のスタッフの採用に関して、ある程度の条件を課すことができたが、VERA のディレクターを任命したり、解職する権限は、州知事にあり、FERA が決定権を持っているわけではなかつた。そのため、人事権を行使することによって、VERA を変革する道も閉ざされていた。このような状況下で、FERA と VERA の対立は絶えることなく、その廃止まで 2 年余にわたつて続いた。

III ヴァージニア失業補償法の制定

—「社会保険」の受容—

1935 年 8 月に連邦議会で社会保障法が制定されて以来、それをどのような形で受容していくのかという問題が、ヴァージニア州でも大きな政治課題となつた。同法の成立後、初めて開催された州議会は、1936 年 1 月 8 日、ペリーの年頭の演説で始められた。ペリーは、ヴァージニアが依然として大恐慌の最中にあることを認めながらも、財政赤字と公債の減少、製造業に従事する労働者数の増加などをあげながら、不況は最悪の時期を脱し、州経済は回復の途上にあることを強調し、新年の楽観的な見通しを述べた³⁹⁾。

1934 年 1 月の就任以来、ペリーは、州財政の均衡、行政の効率化、自助主義を柱とした政治を行い、強力なリーダーシップを發揮することで、大恐慌を乗り越えようとしてきた。ヴァージニア州の財政赤字は、他州に比べて元々少なかつたが、ペリーの知事就任後は、さらに 1934 年 6 月の 229 万 1,482 ドルから 1935 年 6 月の 172 万 6,806 ドルへと縮小した。州政治において、健全な財政を維持することが非常に重視されていた当時、これほどの財政赤字

の縮小は、ペリーの巧みな行政手腕を象徴するものとして、州内外で高い評価を受けていた⁴⁰⁾。

しかしこのような州財政の好転は、州民に大きな犠牲を強いることによって実現されたものであった。同州の失業者数は、1935 年にも依然として 12 万 5,000 人を超えており、これは州人口の 8.6% を占めていた。同年 1 月には、ローズヴェルトが年頭教書で、FERA の下で現在行なわれている失業者や困窮者への直接救済を、年内に打ち切ることを表明していた。そのため、1936 年 1 月の演説でペリーは、「直接救済には可能な限り関与しない」という原則を放棄し、失業者や困窮者に対する救済事業を、今後は州独自の方法で拡大していかなければならぬと述べた。ペリーは、今年度、緊急救済のために州が財政上負担しなければならない額として、とりあえず 133 万ドルの予算を請求し、アルコール飲料統制委員会の収益がプールされている基金から 50 万ドルを支出することを州議会に求めた。またペリーは、同州の失業率が、依然、他州よりも低いながらも、1935 年 8 月に制定された社会保障法に沿つた形で、失業中の州民に経済的な保障を与えるための恒久的な制度を、近いうちに設立せざるをえないと考えていた⁴¹⁾。

すでにペリーは、連邦議会で社会保障法が制定される数ヶ月前の 1935 年春に、州レベルでの失業保険の実施に関する詳しい調査を行い、報告書を提出するよう、司法諮問委員会に要請していた。この委員会は、知事によって任命された 6 人の委員から構成され、州上院と下院から、それぞれ 3 名が選出された。また州の税務長官もこの委員会に参加した。司法諮問委員会は、1936 年の州議会の開催前に最終報告書を

³⁹⁾ Address of George C. Peery, January 8, 1936, Senate Document, No.1, Richmond, 1936, pp. 1-2.

⁴⁰⁾ Address of George C. Peery, January 8, 1936, pp. 5-6.

⁴¹⁾ Address of George C. Peery, January 8, 1936, pp. 18-22.

提出し、その中で失業補償法の制定を知事に提言していた。また、連邦の基準に沿って、ヴァージニア失業補償法案の作成を進めていた。ペリーは1936年1月の州議会の開催演説で、この提言を基本的に受け入れる旨を明らかにした⁴²⁾。

だが、州への失業保険制度の導入は、必然的に増税を伴うため、それまでペリーが固持してきた財政保守主義とは矛盾するものであった。1935年社会保障法によると、8人以上の従業員を雇用している企業が支払う給与に対して、1936年には1%，1937年には2%，それ以降は3%の税率で、連邦税が課されることになっていた。しかし同法の規定では、もし州が失業保険制度を設立しなければ、州内の製造業者が連邦の失業信託基金に入れた拠出金の全額を失うことになった。最終的にペリーは、拠出金を失うよりは多少の増税をして、州の失業保険制度を設立する方が、政治的にもリスクが少ないと主張し、州議員の支持を取り付けようとした。社会保障法によると拠出金の90%は、連邦の定めた基準に見合う失業保険法を持つ州へ払い戻されることになっていた。このような制度は、相殺課税方式とよばれ、経済的な動機を与えることによって、州レベルでの失業保険法の制定を促すものであった⁴³⁾。ヴァージニア州の負担額は、1936年に300万ドル、1938年末には900万ドルになると当時推計されており、連邦の失業保険制度に加入するには、1936年12月31日までに、州法として失業保

険法を制定しなければならなかった⁴⁴⁾。

ヴァージニア州議会では、1936年1月15日、州上院議員のジョン・S・バトルとモーガン・R・ミルズが失業補償法案（上院法案第30号）を提出し、同法案は、直ちに財政委員会に付託され、審議が開始された⁴⁵⁾。この法案の審議においては、主に次の2つの相対立する修正案が出されるとともに、社会保障法の合憲性が論議的となった。まずバトル上院議員は、社会保障法が合憲であるか否かに関わらず、ヴァージニア州は連邦の失業保険制度に参加すべきであるという主旨の修正案を提出した。その内容は、社会保障法の第III条と第IX条が最高裁によって違憲判決を受けた場合には、州法を無効にし、拠出金を雇用主へ返還することも可能であり、最高裁の判決が確定してからでも必要な措置を取ることができるというものであった。一方、オブレイ・ウィーヴァー上院議員が、バトルに対抗する修正案を提出した。それは、もし最高裁が社会保障法の合憲性について近いうちに最終的な判断を下すのであれば、その結果が出るまで州法を制定すべきではないというものであった。激しい議論の後、上院はバトルの修正案に合意し、2月25日に22対14で失業補償法案を可決した⁴⁶⁾。

その2日後、同法案は下院の財政委員会へ付託された。下院では、社会保障法が最高裁によって違憲判決を受けた場合、製造業者の拠出金を払い戻すことができるような方法を盛り込んだ修正案が出され、審議された。しかしその後、3月の初めに、下院は48対40でヴァージニア失業補償法案を否決してしまった。最終段階

⁴²⁾ Address of George C. Peery, January 8, 1936, pp. 21-23. ヴァージニア州の法律は、Unemployment Compensation Act であるため、「失業補償法」という訳語を用いるが、その他の箇所では、一般的な名称である「失業保険」を用いる。

⁴³⁾ Arthur J. Altmeyer, *The Formative Years of Social Security*, Madison, 1966, pp. 15, 21; Witte, *The Development of the Social Security Act*, pp. 133-134.

⁴⁴⁾ Joseph A. Fry, "The Organization in Control: George Campbell Peery, Governor of Virginia, 1934-1938," in Edward Younger, et.al., *The Governors of Virginia, 1860-1978*, Charlottesville, 1982, pp. 261-275.

⁴⁵⁾ *Journal of the Senate of Commonwealth of Virginia 1936*, Richmond, 1936, pp. 43, 127.

⁴⁶⁾ *Journal of the Senate*, pp. 359, 410.

でペリーが、法案に積極的な支持を与えなかつたことが、その主な原因であった。ペリーは同法案の重要性を認めながらも、依然として社会保障法が本当に施行されるのかどうか、強い疑いを抱いていた。また州下院議員の間にも、州権主義の観点から、法案に反対する意見が依然として根強く、そのこともペリーに消極的な姿勢を取らせる要因となっていた⁴⁷⁾。

この会期では、失業補償法案に加えて、その他にも2つの社会福祉関連法、すなわち老齢扶助法案と盲人扶助法案が否決されており、『リッチモンド・タイムズ・ディスパッチ』紙は、「1936年の州議会は、1619年に新大陸で初めての議会がジェームズタウンで開催されて以来、最も反動的な会期の1つであった」と酷評している⁴⁸⁾。

またこの会期中、2つの組織がこの失業補償法に特別な関心を寄せ、それぞれ反対派と賛成派の世論の形成に大きな役割を果たした。反対派の要は、ヴァージニア製造業者協会(Virginia Manufacturers' Association: VMA)であり、雇用主の利害を代表する最大の団体であった。VMAは州議会に法案が上程される以前から、失業補償法の制定に反対するロビー活動を繰り広げていた。VMAが失業保険制度の導入に反対した理由は、同法が制定されれば、給与総額の1%に当たる額の税負担が増えるというものであった。1935年社会保障法の連邦老齢年金は、労使双方にそれぞれ給与額の0.5%に相当する額を連邦の基金へ拠出させることを規定しており、さらに失業保険制度への拠出が加わると、雇用主の税負担は給与総額の1.5%に達することになった。大恐慌の只中で厳しい経営状況に直面している製造業者にとって、このような税負担は決して小さくなく、企業の投資意欲

を削ぐことになるとして、VMAは反対した。VMAは、1936年の会期に失業補償法案が提出されると、ウィーヴァー修正を支持するとともに、近い将来、最高裁が社会保障法に違憲判決を下す可能性が高いため、同法案を通過させる意味がないと説いて回った⁴⁹⁾。

それに対し、失業保険制度の設立を推進する立場から、活発なロビー活動を展開したのが、全国消費者連盟の地方支部であるヴァージニア消費者連盟(Virginia Consumers' League: VCL)であった。この団体は以前から、失業保険法やその他の労働者の保護を目的とした社会立法全般を強く支持してきた。当時VCLは州議会が、老齢扶助法や女性のための8時間労働法、最低賃金法の制定、鉱山安全法の強化、労働者補償法(労災法)の改正などを見送っており、労働者の権利に対する意識が希薄であることを強く非難していた。同州で活躍する著名なジャーナリスト、ヴァージニアス・ダブネイ、ダグラス・サウスオール・フリーマンらが、VCLの中心的なメンバーとなり、世論を喚起すべく、様々なキャンペーン活動を行なった。また1936年11月の大統領選挙でローズウェルトが圧勝したことにより、VCLは、ヴァージニア州議会に特別会期の開催を求めた⁵⁰⁾。

1936年秋に特別会期を開くよう世論が高まると、ペリーは、ヴァージニア以外にも32州がまだ失業補償法を制定していないので、連邦議会が州法の制定の期限を延長するはずであると主張し、期限の延長を求める州議会の決議を支持した。また彼は、ミズーリ州で開催された知事協議会においても、同州知事のロイド・スタークと協力して、連邦政府に期限の延長を求

⁴⁷⁾ *Journal of the House of Delegates of Virginia*, Richmond, 1936, pp. 533, 593, 717, 813.

⁴⁸⁾ *Richmond Times-Dispatch*, March 9, 1936.

⁴⁹⁾ Heinemann, *Depression and New Deal in Virginia*, p. 159; Hunter, "Virginia and the New Deal," p. 123.

⁵⁰⁾ Heinemann, *Depression and New Deal in Virginia*, p. 160; Hunter, "Virginia and the New Deal," pp. 123-124.

めるとともに、それに対するバードとグラスの支持を取り付けた⁵¹⁾。

しかしその後、特別会期を求める声は州内さらに強くなり、12月には、両院の3分の2が開催を支持したため、特別会期が召集されることになった。すでにその時には、ペリーは、失業補償法の制定に本格的に取り組まざるをえない状況に追い込まれたことを十分理解していた。そして最終的にペリーは、法制化の実現へ向けて、司法調査局の局長と司法長官、税務長官に、この会期に提出する法案を作成するよう命じた。彼等は、当初の法案をより良いものにするために、直ちにワシントンの社会保障局に助言を求めた⁵²⁾。

新しく作成された法案の最大の変更点は、失業補償委員会のメンバーに関する部分であった。新しい法案では、その委員会の委員長は知事と労働委員長と2人のフルタイムのメンバーによって任命されるものとし、失業保険の給付は、拠出の第1期の初日から24ヶ月後に支払われるものとした。また週の給付額の最高が、フルタイムの週給の50%になるよう定められたが、5ドル未満15ドル以上にはならないものとされた。さらに雇用主からの拠出は、1936年には給与支払額の0.9%，1937年には1.8%，1938年には2.7%と定められた。この拠出金は最初、州の失業補償基金に入れられ、その後、

社会保障法によって設立された失業信託基金へ支払われた。またこの法案は、社会保障法の第IX条が違憲判決を受けた場合、州は雇用主に拠出金を返還することを規定していた⁵³⁾。

ヴァージニア州上院では、当初法案に反対していた議員も、ペリーが本格的に失業補償法の制定に取り組み始めたのを見て、立法がもはや不可避であると考え、この会期では賛成に回った。またこの頃には、すでに社会保障法の下で、最初の拠出金が集められており、失業保険制度の施行に向けて事態は着々と進展していた。このような状況下で、1936年12月17日に、上院は失業補償法案（上院法案第1号）を39対1で可決した。そして直ちに同法案は下院へ回され、短い審議の後、93対1で可決された⁵⁴⁾。

こうしてヴァージニア失業補償法は制定されたが、立法法案調査局の局長であるウィリアム・R・シャンドスは、当初、ワシントンの社会保障局が同法に対し、どのような反応を示すか懸念していた。そして同法への評価を仰ぐため、社会保障局の立法援助・認可局の局長であるメリル・G・マレーに、同法のコピーを送った。それに対し、社会保障局は、ヴァージニア失業補償法が社会保障法の第III条とIX条を満たし、税の支払いや連邦からの運営のための補助金を受ける要件にすべて適っていると判断し、同法を直ちに認可した⁵⁵⁾。

その後、ヴァージニアでは、1937年から1938年の景気後退の際に、失業保険制度が大

⁵¹⁾ Lloyd C. Stark to Peery, July 12, 1937; Peery to Stark, July 12, 1937; Peery to Carter Glass and Harry Byrd, July 12, 1937; Byrd to Peery, July 13, 1937, George C. Peery Executive Papers, Box 80, Archives Division, Virginia State Library and Archives, Richmond, Virginia.

⁵²⁾ Heinemann, *Depression and New Deal in Virginia*, p. 160; Hunter, "Virginia and the New Deal," p. 124; Address of George C. Peery, December 14, 1936, Senate Document, No.1, Richmond, 1936, pp. 3-5; R. Gordon Wagenet to William R. Shands, December 2, 1936; Wagenet to Peery, December 10, 1936, Social Security Administration Record, RG 47, Box 6, Virginia 500, General, The National Archives, Washington D.C.

⁵³⁾ Address of George C. Peery, December 14, 1936, Senate Document, No.1, Richmond, 1936, pp. 5-7.

⁵⁴⁾ *Journal of the Senate of Commonwealth of Virginia, 1937-1938*, Richmond, 1938, pp. 18, 48-52; *Journal of the House of Delegates of Virginia, 1937-1938*, Richmond, 1938, pp. 15, 51-52, 58, 68.

⁵⁵⁾ William R. Shands to Merill G. Murray, December 31, 1935, Social Security Administration Record, RG 47, Box 6, Virginia 500, General, The National Archives, Washington D.C.

きな威力を發揮し、32万人以上の労働者が失業給付を受けた。また社会保障法の合憲性に関しては、1937年5月に最高裁がステュワード機械会社対ディビス判決において、5対4で、失業保険のために課される連邦税の合憲性を認め、憲法上の論争にも終止符が打たれた⁵⁶⁾。

IV ヴァージニア公的扶助法の制定

—「公的扶助」の歪曲—

前述のように、ヴァージニア州では1920年代初めから母子扶助制度が施行されていたが、それ以外の公的扶助に関しては、1935年社会保障法の制定まで、ほとんど進展を見ることはなかった。とりわけ低所得の高齢者を対象とした老齢扶助制度は、多くの州で1930年代前半までに導入されたが、ヴァージニアでは実現されなかつた。そして、1937年にヴァージニアは、全米で社会保障法の規定にかなう老齢扶助法を制定していない唯一の州となつた。その意味において、同州は、ニューディールの社会保障制度の導入が、最後まで遅れた州であったと言うことができる。しかし、同州でも老齢扶助法の制定を推進する動きは、すでに1934年にペリーが知事に就任して以来、次第に高まっており、多くの州民が老齢扶助制度の導入に強い関心を寄せていた。事実、何百人の州民がペリーに手紙を出し、カンザス州のハンボルトでJ·S·リーマンによって始められた全国老齢扶助年金運動への支持を表明していた。彼等はローズヴェルトの知事在任中に、ニューヨーク州で制定された老齢扶助年金法と同じものを、ヴァージニア州でも制定するよう、ペリーに働きかけていた。またタウンゼント・クラブ事務協議会やイーグル友愛会のヴァージニア支部も、

1933年から1935年の間、ペリーに手紙を送り続け、老齢扶助法の制定を訴えるキャンペーンを繰り広げた。それに対し、ペリーは、経済的な困難に直面している高齢者に同情を寄せていないわけではないが、『「ヴァージニア州は財政赤字を抱えており、このような年金法の負担に耐え得るような財政状況はない」という公式見解を繰り返すにとどまつた⁵⁷⁾。

また、1935年1月25日の『リッチモンド・タイムズ・ディスパッチ』紙は、ペリーがバードとともに、老齢扶助法の制定に反対しており、社会保障法の合憲性に関する最高裁の判決に関わらず、ヴァージニア州が老齢扶助制度を導入することは当分の間ないであろうと報じた。ペリーは、健全な社会保障と適切な法に基づいた貧困者の救済に反対しているわけではないとしたが、1,000万ドルと見積もられている費用とそのための税負担を懸念していた。同紙はまた、ヴァージニア州にいる11万6,678人の65歳以上人口のうち、2万5,000人の黒人高齢者も老齢扶助の受給対象となるが、政治家達は、これほど多くの黒人に給付が行き渡ることを快く思わず、法制化に消極的な態度を取り続けると報じた⁵⁸⁾。

ペリーが懸念していたプログラムの運営にかかる費用に関して、バードは、およそ130%の増税が必要になると見積もっていた。しかし『リッチモンド・タイムズ・ディスパッチ』紙のヴァージニアス・ダブネイは、この推計は全く根拠に欠ける数値であると指摘している。同年1月26日の社説で彼は、ヴァージニアの州民の約68%は農村部に住み、都市に居住しているのは32%だけであり、農村部の高齢者は、都市部の高齢者と同じ水準の給付を必要としている

⁵⁶⁾ Steward Machine Company vs. Davis, 301 U.S. 548; Altmeyer, *The Formative Years of Social Security*, pp. 56, 278; Robert G. McCloskey, *The American Supreme Court*, Chicago, 1960, pp. 176-177.

⁵⁷⁾ Old Age Pensions, Folders 1-7, Box 69, George C. Peery Executive Papers, 1934-1938.

⁵⁸⁾ Richmond Times-Dispatch, January 25, 1935, pp. 1-2.

るわけではないと述べている。この社説はまた、すでに28州が老齢扶助制度を導入しているが、これらの州も財政的にそれほど恵まれているわけではなく、ヴァージニアが、財政赤字を理由に立法を拒むのはおかしいとペリーを非難した。そして、ダブネイはこの社説を次のような言葉で結んでいる。「合衆国は今やインドと中国を除いて、世界で社会保障法を制定していない唯一の主要国となっている。バード氏は、この国が、社会的に啓蒙されたヨーロッパ諸国とともに歩むのではなく、後進的なアジア諸国とともににある方がよいとでも言うのだろうか⁵⁹⁾。」

老齢扶助の受給対象となる高齢者の多くが、ダブネイの意見に賛同した。例えば、この社説を読んだ、同州のレバノンの会社経営者は、ペリー宛てに次のような手紙を出している。

「ヴァージニア州が、この法案に盛り込まれたプログラムを実施するには、1,000万ドルの追加的な課税が必要となることが指摘されています。私はこの法案が通過することによって、私達にもたらされる保障と健全性に比べると、このような税負担は、たいしたことではないと思います。知事の考えは、あまりにも保守的で、選挙区の州民の意見とはかけ離れています…私はニューディール「かぶれ」ではないことをご理解いただきたいと思います。[ローズウェルト政権が制定してきた—筆者追加]多くの法律や現在提案されている法律の大半を、私は不健全なものであると考えています。しかし老齢扶助法案は、最も大切な法案のひとつであると思います。そしてこれは私だけの意見ではなく…私が今まで話をした他の何百もの人々（民主党支持者も共和党支持者も含めて）の意見でもあります⁶⁰⁾。」

⁵⁹⁾ "Mr. Byrd on Pensions," *Richmond Times-Dispatch*, January 25, 1935, p. 8.

⁶⁰⁾ Garland Easterly to George C. Peery, January 23, 1935, Box 69, Old Age Pensions, Folder

だがこのような州民の反応にもかかわらず、バードとペリーは、他のマシーンのメンバーとともに、ヴァージニアで老齢扶助制度を設立することに対し、強固に反対し続けた。サウス・ボストン選出の州上院議員であるウィリアム・マンフォード・タックは、このような動きを率先した最も保守的なマシーン政治家の1人であった。1月25日にタックは、『リッチモンド・タイムズ・ディスパッチ』紙の社説について、ワシントンのバードに宛てて次のような手紙を出している。

「このような提案は、我々の頭を叩く棍棒をワシントンの官僚に与えることを意味しており、我々に何をどれだけしろと彼らが命令するようになるという点で、非民主的であるばかりでなく、政府における節約と健全性を否定し、無駄遣いと浪費を称えることになります…私はもし現在のような形でこの年金法案が可決されたならば、ヴァージニアに住む我々にとって最も不幸な出来事になるだろうと信じています。私はバード上院議員が、これまでとられてきた立場を賞賛し、他の州もこのように有能で勇気ある上院議員を持つことを願っています⁶¹⁾。」

それに対するバードの返事は、次のように黒人への偏見に満ちたものであった。彼は法案に反対する理由として、老齢扶助法が制定されれば、「黒人は白人と同じ状況に置かれることになる。その結果、65歳以上のすべての黒人は、月30ドルから40ドルの年金を受給し、彼等の子供や孫、いとこや叔母までもが、その金で生活するようになる…そうなれば、南部の黒人

3, George C. Peery Executive Papers, 1934-1938.

⁶¹⁾ William M. Tuck to Harry F. Byrd, January 24, 1935, Folder 2780 (Political and Legal Correspondence, 1935), William M. Tuck Papers, Manuscripts Division, Earl Gregg Swem Library, College of William and Mary, Williamsburg, Virginia.

は働くなくなってしまうだろう」と述べた⁶²⁾。さらにバードは、他の南部諸州選出の議員とともに、連邦政府による州権の侵害という観点からも、同法案に強く反対した。1935年社会保障法案の老齢扶助に関する条項には、州は「健康で見苦しくない生活を営むことができ、合理的な」扶助を高齢者に与えなければならないと明記されていた。また同法案では、各州が「単一の組織をもち、局長の認可によって、老齢扶助制度の運営と監督が行なわれるよう」にしなければならないと規定していた⁶³⁾。南部出身の議員の大半は、このような規定は、連邦政府が州の権限を脅かすことになると見なし、社会保障法案に強く反発した。上院の財政委員会の有力メンバーであったバードは、連邦政府が「州の主権を否定するような最高の権限をもつべきではなく、州がこれらの規定に同意しないかぎり、老齢扶助の給付は、連邦政府によってなされるべきではない」と論じた⁶⁴⁾。

また、南部の政治家達はバードと同様、老齢扶助給付が、黒人農業労働者とプランターとの間の力関係を、変えてしまうことになるのではないかと危惧していた。1935年には黒人労働者の5分の3が農業か家内労働に従事しており、圧倒的大多数が低所得層に属していた。南部の政治家達は、黒人高齢者に給付が与えられると、従来の雇用関係が崩壊するのではないかと懸念した。さらに南部の工場労働者の賃金水準は、北部よりもかなり低い状態に据え置かれていたが、老齢扶助制度はそれさえも脅かすのではないかと考えた。

⁶²⁾ Harry F. Byrd to William M. Tuck, January 26, 1935, Folder 2780, William M. Tuck Papers.

⁶³⁾ Lee J. Alston and Joseph P. Ferrie, "Labor Costs, Paternalism, and Loyalty in Southern Agriculture: A Constraint on the Growth of the Welfare State," *Journal of Economic History*, Vol. XLV, No. 1, March, 1985, pp. 113-114.

⁶⁴⁾ The United States Senate, Committee on Finance, *Hearings on S. 1130*, Washington D.C.,

ローズヴェルトは、連邦議会で社会保障法案を可決させるために南部諸州選出の議員の支持を必要としており、このような反発にもある程度、配慮しなければならなかつた。そのため最終的には法案から、「健康で見苦しくない」という文言を削除し、老齢扶助の給付額の算定は各州にまかせ、連邦政府が財政負担の半分を負うことを定めた。また、州は任意に受給資格を定める権利を与えられ、老齢扶助制度の運営にあたる職員を自由に選ぶことが出来るようになった。その結果、老齢扶助制度の運営の大部分は、実質上、各州の裁量に任せることになった⁶⁵⁾。

このような連邦議会での動きに対し、黒人指導者は、給付水準の設定において連邦のコンロートールを強化するよう求めた。彼等は、各州で給付水準が定められると、「白人の高齢者よりも黒人の高齢者により低い額の給付が支払われる」ことになりかねないことを懸念していた。老齢扶助法案にはまた、居住要件があり、移動性の高い労働に従事している黒人に對し不利に働くいた⁶⁶⁾。連邦教会協議会の人種関係省のジョージ・エドムンド・ヘインズは、老齢扶助制度が各州で自由に運営されると、「繰り返し広範にそして継続的に行なわれる人種や肌の色による差別」が、さらに深刻なものになると上・下院の委員会で証言した⁶⁷⁾。『ノーフォーク・ジャーナル・アンド・ガイド』紙も、「この新たな経済の万能薬は、全国産業復興法のように、ある特定の人々に保障を与えるが、すべての人々に保障をもたらすわけではない」と論評した⁶⁸⁾。

1935, p. 71.

⁶⁵⁾ Raymond Wolters, "The New Deal and the Negro," in John Braemen, Robert H. Bremner, and David Brody, eds., *The New Deal, Vol.1: The National Level*, Columbus, 1975, pp. 193-196.

⁶⁶⁾ Alston and Ferrie, "Labor Costs, Paternalism, and Loyalty in Southern Agriculture," pp. 95-117.

⁶⁷⁾ George Edmund Haynes, "Lily-White Social Security," *Crisis*, No.42, 1935, pp. 85-86.

⁶⁸⁾ Norfolk Journal and Guide, February 9, 1935.

また老齢扶助をめぐる議論をさらに難しくしていたのは、法制化が実現すれば州が負うことになる費用について、ほとんど信頼できるデータが存在していないことであった。州の財政負担については、主に次の2つの推計があったが、それらは互いに矛盾していた。まず、社会保障法案が連邦議会へ提出された直後、バードがヴァージニアのような平均的な州が負担することになるコストを算出していた。この推計は、老齢扶助制度の実現可能性に疑問を投げかけるものであった。それによると、65歳以上の高齢者人口の半分、すなわちヴァージニアでは7万7,500人が扶助プログラムの受給対象となるとしている。そうすると同州は、年間2,100万ドルを支出し続けることになり、130%の増税が必要となる。ペリーを含むマシーンの指導者達は、この推計を信じ、あまりにも財政的な負担が大きいので、老齢扶助制度は、州財政の健全性を大きく損なうことになるとして、法案に反対する論拠とした⁶⁹⁾。

このバードの推計によると、同州の高齢者の半分が老齢扶助の受給資格を得ることになり、1人当たりの月額給付は22ドル50セントとなった。それに対し、労働省の推計はバードのものとは全く異なる内容であった。労働省はヴァージニアで受給資格を持つ高齢者の数は約7,000人で、これらの人々は州政府から月15ドルを支払われることになるとした。そして同州の老齢扶助の年間支出を126万ドルと算出していたが、これはバードの推計のわずか17分の1であった。これらの2つの推計が発表されると、『リッチモンド・タイムズ・ディスパッチ』紙は、より財政負担が低く見積もられている労働省の推計の方を好んで報じ、「バード上

Quoted in Wolters, "The New Deal and the Negro," p. 194.

⁶⁹⁾ Richmond *Times-Dispatch*, January 24, 25, 1935.

院議員の発言の最も厄介な部分は、社会保障法が必要であるとか望ましいという見方がどこにも見られないという点にある」と述べた。また老齢扶助制度の成立を目指して、熱心に活動していたヴァージニアの老齢年金連盟も、バードは「個人の困窮よりも歳出を懸念し、人権よりも財産権を重んじている」と厳しく非難した⁷⁰⁾。

その後、1935年8月に社会保障法が成立すると、同年10月に、バードはワシントンの社会保障局のヴィンセント・ミロと老齢扶助法について会談した。バードは、すでに来年の施行に間に合うよう老齢扶助法を成立させるのは時間的に無理であるため、この時点で老齢扶助法をまだ制定していない州は、ヴァージニアとともに、来年度以降に立法を延期することになるだろうと述べた。この会談の翌日、バードはペリーに次のように書き送った。「もしプランを開始するのが4州か5州だけであれば、ヴァージニアが1年か18ヶ月あるいは2年ほど立法を延期しても、何ら非難されることはないだろう⁷¹⁾。」

翌年になると、ヴァージニア州議会で老齢扶助法案がとりあえず提出されたが、上院で否決された。その後ペリーは、老齢扶助制度が要する財政上の負担をさらに詳しく調査するために、老齢扶助委員会を設立した。この委員会は7人の委員で構成され、メンバーは、アービー・G・ウィーヴァー、ベンジャミン・ミューズの2人の州上院議員、ホレース・H・エドワーズ、E・ブラックバーン・ムーア、I・ゴードン・ホワイトの3人の州下院議員、知事が任命したチャールズ・J・スミスと州税務長官のチャールズ・H・

⁷⁰⁾ Richmond *Times-Dispatch*, January 25, 1935; Harry F. Byrd to George C. Peery, October 14, 1935, Box 146, Harry F. Byrd Papers, Manuscripts Division, Alderman Library, University of Virginia, Charlottesville, Virginia.

⁷¹⁾ Harry F. Byrd to Peery, October 22, 1935, Box 146, Harry F. Byrd Papers.

モリセットであった。そしてペリーは1938年の通常会期の前までに最終的な報告書を出すよう、同委員会に命じた⁷²⁾。

このメンバーの中では、ベンジャミン・ミューズが最も活発に老齢扶助を支持しており、それに賛同するグループとも密接な関係を保っていた。支持団体としては、労働組合、特にヴァージニア労働連盟や機関助手・機関士友愛会が熱心であり、その他にも、イーグルのヴァージニア支部や老齢年金連盟などの高齢者団体も、老齢扶助制度の導入を推進する運動を展開していた。さらにノーフォークの70歳クラブも、活動の基盤が1都市に限定されていたが、多くの会員を擁していた。またホーム・デモンストレーション・クラブ連盟のヴァージニア支部であるヴァージニア主婦連合が、公的扶助制度全般にわたって積極的にロビー活動を展開していた。ミューズによると、このような活発な運動の結果、リッチモンドから選出された州議会議員のうち1人を除く全員が、1935年末には老齢扶助法案を支持するようになったという⁷³⁾。

その後、ペリーは1937年12月13日に、老齢扶助委員会から最終報告書と法案の草稿を受け取った。同委員会は、プログラムの費用を見積るために、次のような2つの方法を採用した。そのひとつは、ヴァージニア州計画局が、最新のセンサスである1930年の統計から推計した、1938年1月1日の65歳以上人口14万1,432人に、受給者の全国平均比率である18.5%と、社会保障局が報告した月額平均受給

額18ドル54セントを適用して算出した数値であった。それによると老齢扶助委員会は、ヴァージニア州の1ヵ月のコストを48万5,099ドル10セント、年間コストを582万1,189ドル20セントと見積もった⁷⁴⁾。

この委員会はまた、2つの郡と2つの都市から12の地域を選び、実地調査を行い、各地域で、老齢扶助の受給資格があると思われる人数を算出した。そして州全体にこの結果を当てはめ、総受給者数を、1938年には3万8,932人、1947年には4万5,782人と推計した。受給者のニーズから、1ヶ月当たりの平均給付額は、郡部で9ドル48セント、都市部では12ドル96セントと算出された。その結果、ヴァージニア州のコストの総額は489万6,282ドルとなり、運営費を10%と見積もると、合計538万5,910ドルとなつた⁷⁵⁾。

最終的には、老齢扶助委員会の7人の委員全員が、この報告書に同意したが、そのうちの3人は、1940年以降のコストの見積もりに異議を唱えていた。その理由は、その額が低すぎるというものであり、州議会に警告を与えるために、少数派の意見として付託された。また州政府と地方政府の間の財政上の分担に関して、同委員会は地方政府がかなりの負担を負うべきであることを強調した。具体的には、州の資金1ドルに対して、地方政府は60セントを負担するものとされ、それぞれの負担率は、連邦政府が50%，州政府が31と4分の1%，地方政府が18と4分の3%という割合になった⁷⁶⁾。

また老齢扶助委員会が作成した法案は、社会保障法の第I条に沿う形で、受給資格と受給額

⁷²⁾ W.H. Stauffer, "Old Age Assistance," *The Commonwealth*, Vol.V, No.1, January, 1938, pp. 13-14. その後、ミューズが委員を辞任し、変わりにM.ヒラード少佐がメンバーとなった。

⁷³⁾ Benjamin Muse to Charles H. Morrisett, n.d., Box 2, Old Age Pension and Social Security, Benjamin Muse Papers, Manuscripts Division, Alderman Library, University of Virginia, Charlottesville, Virginia; E. Griffithe Dodson, ed., *The General Assembly of the Commonwealth of Virginia, 1919-1939, Register*, Richmond, 1939.

⁷⁴⁾ Report of the Commission on Old Age Assistance in Virginia, Senate Document, No.3, Richmond, 1937, pp. 15-19.

⁷⁵⁾ Report of the Commission on Old Age Assistance in Virginia, pp. 19-34.

⁷⁶⁾ Report of the Commission on Old Age Assistance in Virginia, p.36; Stauffer, "Public Welfare in Virginia," p. 14.

を定めており、高い評価を得た。それによると、給付の月額の上限を30ドルに定める一方で、「理にかなった生活の糧」を高齢者に与えることが目標とされた。さらに委員会は、運営にあたる最高機関を公的福祉局と定め、その局長には公的福祉委員長が就任するものとした。そして、地域の公的福祉局と公的福祉監督官が地域レベルでの運営にあたるとされた。また地域の公的福祉局は巡回判事によって任命される3人の委員から構成された。このような運営組織は、地域のニーズを見極め、地域の機関がそれぞれのケースに適切に対処することを可能にしたが、その一方で、地元の政治家の裁量でスタッフを任命する余地を大きく残しており、問題点もあった⁷⁷⁾。

1938年1月12日の州議会で州知事として行なった最後の演説で、ペリーは、老齢扶助委員会のそれまでの作業を総括した。ペリーは同委員会の提言に概ね賛同したが、彼自身の考えでは、老齢扶助はあくまでも大恐慌期の一時的な救済措置であり、恒久的な社会福祉制度の一環としては捉えないと述べた。ペリーは、老齢扶助委員会の報告書の言葉を引用して、「救済はひとつの問題であり」、「老齢扶助はその問題の一部にすぎない」とした。高齢者以外の困窮者が直面している、他の様々なニーズにも対処する必要があり、高齢者という単一のグループだけが恩恵を受けるような制度は、決して望ましいものではないと主張した⁷⁸⁾。

そしてその1週間後、ペリーの後継者であるジェイムズ・H・プライス新知事も、この方針を基本的に継承することを明らかにした。彼は「連邦の社会保障制度のいくつかのプログラム

に、ヴァージニア州が協力することを歓迎する」一方で、老齢扶助の最高受給額を、老齢扶助委員会が提言した30ドルではなく、年間15ドルか20ドルにするよう求めた。プライスは「社会保障法は保守的に運営されるべきであり、老齢扶助はその名称が示しているように、個々のケースの実際のニーズに基づいて給付されるのが望ましく、年金と見なされるべきではない。究極的にこれは救済政策なのだ」と述べた⁷⁹⁾。

1938年の州議会では困窮している高齢者と他のグループの人々に対し扶助を与えるための法案が上院で4つ、下院で1つ提出された。その中で最も高い評価を得たのは、上院法案第87号で、1月27日にウィーヴァーとヒラード両上院議員によって提出されたものであった。この法案は、いくつかの修正を受け、最終的には2月25日に38対0で上院を通過した。下院では、地域での運営に関する条項をめぐり意見が対立したが、法案は多数決で可決され、1938年3月12日に老齢扶助とともに、児童扶助（旧母子扶助）と盲人扶助を統合した公的扶助法として成立した⁸⁰⁾。

この法の最終的な内容は、老齢扶助委員会が作成した法案よりも保守的な性格のものになった。月額1人当たりの給付額の上限は、連邦の基準よりも10ドル低い20ドルとされ、地方政府が、老齢扶助、盲人扶助、児童扶助へ追加的に資金を出すことが要求された。老齢扶助は救済プログラムとして分類され、盲人扶助と児童扶助も300万ドルの救済プログラムから支出がなされた。これはペリー前知事とプライス知事が、「統合された」救済プランと称していた方法であった。

保守的なマシーンの指導者の中には、権威の

⁷⁷⁾ *Report of the Commission on Old Age Assistance in Virginia*, pp. 36-50.

⁷⁸⁾ Address of George C. Peery, January 12, 1938, Senate Document, No.1, Richmond, 1938, pp. 22-23.

⁷⁹⁾ Address of James H. Price, January 19, 1938, Senate Document, No.2, Richmond, 1938, pp. 4-6.

⁸⁰⁾ *Journal of the Senate of Commonwealth of*

失墜と伝統的な社会秩序の崩壊を恐れて、公的扶助法の制定に最後まで抵抗した者も少なくなかった。彼等にとって、公的福祉制度は、あくまでも通常の救済プログラムの一環であり、その見方を、公的扶助法の制定後も決して変えようとはしなかった。連邦政府は、困窮者への救済と社会保障は、全く性格が異なるものとして、明確に区別していたにもかかわらず、ヴァージニアの政治家の多くは、公的扶助を一種の直接救済と見なしていた。そして、可能な限り「直接救済は行なわない」という当初からの原則に従い、公的扶助を最小限のものに留めるとともに、州経済が回復し次第、それを削減しようと考えていた。こうして、ヴァージニア州では公的扶助の意義が歪曲され、現代的な社会福祉の概念からは程遠い発想に基づいて、公的扶助制度が導入されたのである⁸¹⁾。

おわりに

その後、ヴァージニア州では1938年9月1日に公的扶助法が施行され、翌日、ワシントンの社会保障局が同法を認可した。その結果、同州は、1935年社会保障法の下で公的扶助制度を確立した48番目の州となった。この時点では、ヴァージニア州の社会保障制度は、次の8つのプログラムによって構成されるようになった。

①老齢年金保険（連邦が運営し、労資の拠出による）、州内で約60万人の労働者が加入、②老齢扶助（州と連邦が50%ずつ負担）、約2万人の困窮した高齢者が受給、③失業保険（連邦と州が運営し、雇用主の拠出による）、④盲人扶助（州と連邦が50%ずつ負担）、⑤児童扶助（州が3分の1、連邦が3分の2を負担）、⑥母子児童ケア、⑦公衆衛生事業、⑧職業再訓練。一時的な救済事業に加えて、これらのプログラム

は、社会保険である老齢年金と失業保険とともに、3種類の公的扶助を含み、連邦法である1935年社会保障法と個々の州法からなる「2重立法」の下で、包括的な社会保障制度を構築した。

このような成果は、州レベルでニューディール政策を導入する必要性とヴァージニア州における伝統的な保守政治との相剋の中から生まれたものであった。1935年社会保障法の基本的な発想は、すべての合衆国市民の経済的な保障は、緊急の救済プログラムではなく、恒久的な社会保障制度に則って確保されるべきであるというものであった。また、社会保障法は、連邦、州、地方各政府間の新しいパートナーシップの確立を目指すニューディール政策の一環として制定され、連邦の指導・監督の下で、社会保険と公的扶助プログラムを立法化し、運営するよう、州と地方を誘導することを目的としていた。それに対し、バードをはじめとするヴァージニアの政治指導者の考え方は、拠出制に基づいた社会保険は導入するが、公的扶助は、あくまでも困窮者に対する一時的な救済の一部として受容するというものであった。

これまで見てきたように、保守的な州政治の下で、ヴァージニア州で最終的に実現された社会保障制度の内実は、連邦の基準から見ても低いレベルに留まり、決して満足の行くものではなかった。同州で制定された1938年公的扶助法は、困窮者に最低限の経済的保障を与えたに過ぎなかった。また州の失業保険プログラムは老齢年金保険とともに、州民の拠出に基づいて運営されたため、本来、自助的な性格が強く、またその制度から人々が恩恵を受けるには、しばらくの時間を要した。もし州の政治指導者が、高齢者であれ、失業者であれ、困窮者であれ、すべての州民が、必要に応じて経済的な保障を受ける権利があるという社会権的な発想に基づいて、社会保障制度を導入していたならば、ヴ

Virginia, 1938, Richmond, 1938, pp. 82, 322.

⁸¹⁾ Address of James H. Price, January 19, 1938, p. 5; James, *The States*, pp. 295-296.

アーリニア州の状況は大きく異なっていたであろう。

このように、ヴァージニア州においてニューディールの社会改革的な政策が、限定的にしか導入されなかつたのは、ローズヴェルト政権のリベラルなイデオロギーに対し、州の政治指導者たちが、強固に抵抗したためであった。また他州では都市部の労働者や黒人、移民などを中心として、ニューディールに支持を寄せる強力な有権者層が形成されたが、農業の比重が高いヴァージニアでは、そのような「ニューディール連合」は存在しなかつた。同州でも、大恐慌の最中で経済的な保障に対する人々のニーズが高まっていたにもかかわらず、州民の声は、伝統的な保守政治によって封じ込められてしまつた。さらにマシーンに対抗する政治勢力の不在も、州レベルでのニューディール政策の導入を、限定的なものに留めることになった。

だがここで最後に指摘しておかなければならぬのは、ヴァージニア州へ社会保障制度が導入される際に露呈した多くの問題は、ニューディールの性格そのものにも由来するという点である。周知の通り、ニューディールは元来、大恐慌からアメリカ経済を回復させるために構想され、社会における富の不均衡な配分を是正することを目的とした改革政策ではなかつた。いわゆる第2次ニューディールの象徴的な立法である1935年社会保障法も、その例外ではなく、自助主義などの伝統的な規範が色濃く反映され、賃金労働とリンクした拠出制や相殺課税方式などが取り入れられ、「アメリカ民主主義」の枠組みを越えることなく、資本主義の原理に

適つた社会保障制度を構築した。その制定過程においては、社会改革的な理想を実現しようとしたリベラルの勢力は、大きく制限された。またその他のニューディール政策と同様、社会保障法でも、制度の運営に関しては、その多くが州に任され、地元の官職任命制度に基づいて採用されたスタッフの裁量を大きく残した。アメリカ社会における「忘れ去られた人々」に対する政府の責任は曖昧にされ、社会保障が社会権として明文化されることもなかつた。バードをはじめとするヴァージニア州の政治家は、このような社会保障法が持つ限界を十二分に理解しており、それを州レベルで最大限に利用し、きわめて限定的な制度を確立したのである。

しかし長期的な視点に立てば、ニューディールが、より民主的な社会の実現に向けて、ヴァージニアを変革していく最初の契機となつたことも否めない。同州では、第2次世界大戦が終わると、南部民主党による支配が揺らぎ始め、競争的な2大政党制に基づいた政治への転換が見られた。その起点は、1937年にプライスが州知事に当選したこと求められる。彼はバードマシーンに許容されてはいたが、マシーンの中核に位置する政治家ではなかつた。彼は就任中に、ニューディールへの支持を表明した最初のヴァージニア州知事として、今日、評価されており、バードマシーンによる支配の終焉と新しい政治の到来を、州民に予感させた人物であった。その意味において、「歪められた形」で同州へ導入された社会保障制度も、その後の州レベルでの公的福祉機能の発展との関連で、今後さらに検討されなければならない。