

論 説

ハーバート・フーヴァーと公共事業問題

根 小 田 渡

はじめに

第一節 フーヴァーの公共事業論

第二節 公共事業支出をめぐる議会内の論議とフーヴァーの対応

第三節 公共事業問題における連邦政府と地方政府

結 び

はじめに

1920年代から30年代初頭のアメリカにおいて、共和党政権の中枢的人物であったハーバート・フーヴァーの政治理念や経済政策を中心とする公共政策の歴史的立場づけに関して、またそれらの政治的性格について、近年さまざまな議論がなされていることは、前稿において不十分ながら明らかにした⁽¹⁾。

ここであらためて近年の研究動向の特徴について簡単に要約しておきたい。そこでは商務長官時代のフーヴァーの思想と行動に光があてられ、なかでも経済過程に及ぼす政府の役割に関するフーヴァーのビジョンが重視されているのが大きな特徴である。このビジョンの核心は、工業化・都市化に伴う社会の各局面における組織化の流れ——業界団体や専門家団体の形成、労働者や農民の組織化——を承認し、そこにおける「私的な自治」の形成と大組織間の協調体制をつうじて国家的管理・統制によらずに経済発展の促進や社会的諸利害の調整を志向するところにあった。そしてその場合、国家の役割はこの「協同的秩序」(associational order)の発展過程を側面から援助し指導することに限定されていたのである。この「自発的協同主義」(voluntary associationism)のビ

ジョンの政治的性格・歴史的 position づけの問題が、近年のフーヴァー研究の大きなテーマであった。そしてそれを、「自由放任主義」でも「福祉国家主義」でもない第三の中間的なリベラリズムと規定する論者の場合も、団体体制 (corporate system) の形成と国家介入主義の強化を特徴とする「団体自由主義」 (corporate liberalism) の流れに位置づける論者の場合も、経済政策の形成において商務長官フーヴァーが果たした役割やビジョンに関心が集中するため、社会的統合・秩序形成の重要な要素となる政治過程の動向に必ずしも十分な考慮が払われていない。そのためにフーヴァーの政策ビジョンの意義と限界やフーヴァー政治の全体像が明瞭に浮び上がってこないのである。その点をぬきにしてはニューディール以降との連続と断絶の両面を的確に把握することもできないように思われる。この問題との関連で、フーヴァーの政治理念のなかで「協同の哲学」と並んで軽視しえない要素はその強烈な「個人主義」「アメリカニズム」の主張である。それが現実の政治的対抗関係のなかでもっていた意味を的確に把握しておく必要があろう。

小論は、フーヴァーの政治理念（「協同の哲学」と「アメリカ的個人主義」）とそれにもとづく公共政策がどのような意義と限界をもっていたのかを明らかにする手がかりを得るために、大恐慌下におけるフーヴァーの公共事業政策について検討しようとするものである。

ところで、公共事業支出は、経済と政治が交錯・融合する領域である。それは、産業基盤強化を第一義的とするものもあれば、生活基盤や地域生活環境の整備を第一義的とするものもある。その目的において、前者は経済的性格が強く、後者は住民の社会的ニーズへの対応という政治的性格が強い。いずれの場合も、建設産業への需要拡大と雇用の維持・拡大という経済・政治両面の効果をもつ。さらには、失業者の救済を直接的目的とする事業もある。この場合は、経済的意義は二の次である。

以上のような問題の性格からして、不況下においては、経済的観点、政治的観点の両方から公共事業支出が問題とならざるをえないし、そこには公共政策全体を方向づけるビジョンが投影されざるをえないと思われる。

以上が公共事業問題を取りあげた理由である。

注

- (1) 拙稿「アメリカ現代史研究における1920年代とH・フーヴァーの再評価について」（『高知論叢』第20号，1984年7月）参照。

第一節 フーヴァーの公共事業論

1929年のニューヨーク株式市場大暴落後の11月、フーヴァーは産業界及び労働組合の指導者たちと会議をもち、政府の景気対策への協力を要請する。そして、前者に対しては賃金の維持、生産活動の維持ならびに雇用の継続を約束させる一方、後者に対しては無益な争議を避け経済安定化のために前者と協力することを約束させたのである。フーヴァーの年来の信条である「協同の哲学」の実践である。同時に、このなかで強調されていたのは失業者の増大を防ぐための公共及び民間両部門における建設事業の拡大であった⁽¹⁾。フーヴァーは各州知事に対して公共事業計画の拡充をよびかけるとともに、連邦政府もその権限内において最大の努力をおこなうことを約束している⁽²⁾。同年12月の議会に対する教書のなかでも、雇用不足解消のための建設事業拡張にむけた連邦政府レベルの特別の努力を強調している⁽³⁾。しかしながら、他方では「今は全般的な政府支出拡大の時ではない」として議会における財政支出を求める諸法案に否定的対応を示していた⁽⁴⁾。

では、この恐慌発生直後の時期におけるフーヴァーの公共事業拡大策はどのような政策的ビジョン、枠組みのもとで提起されていたのであろうか。フーヴァーは、1929年12月の合衆国商業会議所における演説のなかで当面の経済安定策の基本方向として次の三点を強調した。すなわち、第一は連邦準備制度の諸機能を発揮させることをつうじての信用の刺激、金融システムの安定である。第二は、使用者側の賃金水準維持の努力及び労働側指導者の争議自制と経営者側への協調姿勢をつうじての購買力の維持。第三は、雇用を増大させるために建設事業、設備維持・改良事業を産業界の自発的な組織をつうじて継続・拡張

すること、及び連邦政府との協力のもとに州・カウンティ・市政府が公共事業を拡張することである(5)。そして、第三の問題に関して言えば、民間部門における建設活動、設備維持・改良と全般的な設備更新の活動のもつ経済安定化要因としての意義が、生産性向上がもたらす将来における需要増と関連産業への波及効果・雇用効果の観点から強調されていた。公共建設事業はそれとの関連で、ないしは民間部門を支えるものとして、その意義を与えられていた。つまり、公共事業の拡大は、マクロ経済のレベルの景気調整策の一つとして位置づけられ、その枠内で主張されているのである。

したがって直ちに予想されることとして、全体としての公共事業の拡大がめざされるとしても、当面の不況の深刻さの度合にも規定されながら、連邦政府が提起する公共事業支出の規模と内容は、その民間部門重視の財政・金融政策の側からの制約をうけざるをえないであろう。同時に公共事業全体の規模が州・地方財政の状況に左右され、それに応じて連邦政府支出の緊急度も左右されるであろうことは、州以下の地方政府が公共事業の主体とされていることから当然予想されることである。のちにフーヴァーは、議会内外の公共事業支出拡大の要求とその均衡財政論とのディレンマに直面するのであるが、そこで展開された論争の背景には単に政策が内包する矛盾の露呈というにとどまらない重要な問題が存在していた。この点は次節以下で述べることにして、ここではフーヴァーの公共事業論の特徴をいまいし明らかにするために、商務長官時代の公共事業をめぐる論議と政策の展開についてふりかえっておきたい。

第一次大戦後のアメリカにおいて、政界・経済界指導層が社会統合上の最重要問題の一つとして意識していたのは、経済の安定化と失業問題の解決という課題であった。そうした問題意識の形成を促したのは、19世紀末から20世紀にかけてアメリカ社会がすでに何回かの経済恐慌とそれに伴う社会不安に見舞われたという歴史的経験とロシア革命が与えた衝撃であった。すでに1920年選挙において大統領候補として名前があがるほどに政界の中心人物となっていたフーヴァーもそうした課題を最も鋭く意識していたリーダーの一人であった。有能な鉱山技師・経営者としての経歴をもつフーヴァーは、当時の科学的管理

運動隆盛の時代思潮を背景に、この課題への取組みにおいて指導的役割を果たすことになるのである⁽⁶⁾。

1920年11月に設立されたアメリカ技術者評議会の初代会長となったフーヴァーは「産業上の浪費の調査」を提案する。そして、その調査報告に基づいて全国的な産業効率化を推進していく。1921年3月、フーヴァーは商務長官に就任するが、当時アメリカは戦後不況のさなかにあった。1921年9月に招集された失業問題審議会は当面する失業者救済と雇用対策を検討することを直接の目的としていたが、委員長フーヴァーは長期的視野からの予防策を研究することにも熱意を示し、二つの経済調査を企画・実行する。その調査報告が『景気循環と失業』（1923）及び『建設産業における季節変動』（1924）である。これら一連のフーヴァーの精力的活動を貫いていたのは、科学的管理を広汎な政策形成の諸問題に適用していこうという強い志向であった。そのために専門家による科学的な調査・研究や統計の整備が重視されたのである⁽⁷⁾。こうした「社会工学」的発想は、第三の経済調査報告『最近の経済的諸変化』（1929）⁽⁸⁾、さらには大統領就任直後にフーヴァーが任命した社会動向調査委員会⁽⁹⁾の活動にひきつがれていく。

さて、上記の第一の調査報告における公共事業に関する見解はどのようなものであったのか。報告は、景気動向の循環性の認識を前提として、三つの主要な景気調整策を提起している。第一点は、連邦準備制度の諸手段をつうじて実施される通貨政策。第二は、長期的視点にたった公共事業計画。第三に、民間部門における雇用と投資の調整であった。これら三つの分野における行動を助ける手段として経済統計の整備が強調されていた。ところで第二の公共事業準備計画は、不況時に均衡回復を目的として公共事業を拡張し、他方好況時にはその実施を遅らせることにより景気を調節する機能をもたせることを主張していた。公共事業支出の建設産業への、ひいては消費材産業への波及効果が強調されていたのである。この点は上記の第二の調査報告においても主張されていたところである。しかしながら財源不足を補う方策という重要問題についてはほとんど注意が払われていなかった⁽¹⁰⁾。

では1920年代の共和政権下において、公共事業政策は実際にどのような展開をみたのであろうか。まず当面する戦後不況への対策に関する提言のなかで、ハーディング政府の失業問題審議会は、失業問題が何よりもまず地域社会の問題であり指導責任は地方自治体の長にあることを強調したうえで、地方自治体と民間の救済機関の協力、州の建設計画の促進、道路建設に対する連邦政府レベルの支出の三つを基本方針としてうちだした⁽¹¹⁾。一方審議会において提唱され、フーヴェーの支持を受けていた長期的な公共事業計画案は、ケニヨン上院議員（アイオワ州選出）とジールマン下院議員（メリーランド州選出）によって議会に提出されるが、いずれも否決される⁽¹²⁾。連邦政府レベルの唯一の具体的行動は1921年11月に成立をみたハイウェイ法であり、州のハイウェイ建設に対する補助金が支出されることになった。長期的公共事業計画案は1928年に、W・ジョーンズ（ワシントン州選出）、R・ワグナー（ニューヨーク州選出）両上院議員によって提出された法案をめぐって、また全国州知事会議に提出された「ブルースター・プラン」（R・ブルースターはメイン州知事）をめぐって再び論議の対象となるが、いずれも陽の目を見ずに終わっている⁽¹³⁾。この問題に対する州レベルの動きも20年代をつうじて活発とはいえなかった。

このように公共事業の問題は、景気が好況局面に推移するなかで連邦政治のレベルでも州政治のレベルでも論議されることが少なくなるのであるが、国民経済安定化要因として利用するというフーヴェーらの立場からすれば、それも当然のことであったと言えよう。このなかで1920年代における連邦政府の公共事業支出は、ハイウェイ建設のための補助金のウェイトを高めながら、公共建設支出全体に占める比重は1割未満という低い水準のまま停滞気味に推移する。しかし公共建設支出全体は、それが公私建設支出総額に占めるウェイトは必ずしも高いとは言えないとしても、着実に増加していくのである。なかでも州・地方の支出とりわけ市・カウンティの支出が増加し、比重も高いのが特徴である⁽¹⁴⁾。（表1を参照。）⁽¹⁵⁾

そして、全体としての公共事業支出の増加は、好況の下支えや産業基盤強化という形で経済的寄与をなしたと考えられるのであるが、しかし事実上は国民

経済安定化要因という観点とかかわりなく行なわれるのであって、その背景を考える場合、政治的側面を無視することはできないであろう。その意味で、公共事業支出のなかで生活基盤・地域生活環境の整備に関する支出に注目する必要があるが、この点は後述する。

表1 合衆国の建設支出の推移（概算）

（100万ドル）

年次	市及び カウンティ A	構成比 (%) A/D	州 B	構成比 (%) B/D	連邦 C	構成比 (%) C/D	公共建設 合計 D (A+B+C)	公私建設 合計 E	構成比 (%) D/E
1915					92		982	4,186	
1916					88		972	4,724	
1917					676		1,563	5,550	
1918					1,659		2,541	6,523	
1919					1,201		2,338	7,785	
1920					302		1,803	8,322	
1921					230		2,078	7,815	
1922					212		2,205	9,193	
1923					216		2,163	10,855	
1924					231		2,495	11,989	
1925	2,061	76	441	15	245	9	2,717	10,805	25
1926	1,978	76	404	16	230	9	2,612	10,912	24
1927	2,367	78	438	14	240	8	3,045	11,153	27
1928	2,251	74	502	17	270	9	3,023	11,339	27
1929	1,895	68	576	21	305	11	2,776	10,492	27
1930	2,204	67	706	21	390	12	3,300	9,250	35
1931	1,631	55	786	27	510	18	2,927	6,888	42
1932	934	45	551	27	580	28	2,065	4,064	51
1933	500	39	300	23	500	38	1,300	2,777	47

（出所） Udo Sautter, "Government and Unemployment: The Use of public Works before the New Deal," *Journal of American History*, Vol. 73, No. 1 (June, 1986), P. 72.

以上みてきた如く、フーヴァーの公共事業論は、ほぼ商務長官時代に提起されたビジョンに沿うものであるが、それはマクロ経済の安定化要因の一つとい

う位置づけに著しく偏重しており、1920年代における公共事業支出増加のもつ政治的意味や州・地方政府が担っていた役割についての認識を欠落させていたように思われる。このことが、恐慌発生後の公共事業問題をめぐるフーヴァーの対応を規定することになるのである。

注

- (1) United States Government Printing Office, *Public Papers of the Presidents of the United States : Herbert Hoover* (以下, *Public Papers of Herbert Hoover* と略記), 1929, pp. 389—390.
- (2) *Ibid.*, pp. 396—397.
- (3) *Ibid.*, pp. 411—412.
- (4) *Public Papers of Herbert Hoover*, 1930, pp. 71—72.
- (5) *Public Papers of Herbert Hoover*, 1929, pp. 453—455.
- (6) Evan B. Metcalf, "Secretary Hoover and the Emergence of Macroeconomic Management," *Business History Review*, Vol. XLIX, No. 1 (Spring 1975), pp. 61—64.
- (7) Joan Hoff Wilson, *Herbert Hoover : Forgotten Progressive* (1975), pp. 90—93.
- (8) 1922年から1929年に至るアメリカ経済の動向を総合的に調査した結果提出されたこの報告は、この間の発展の特色は構造的変化よりもその発展の規模とスピードにあった、としている。そして、産業間格差、地域間格差の存在を認めながらも、生活水準の未曾有の上昇を認め、全体として楽観的な見通し立っている。*President's Conference on Unemployment, Recent Economic Changes in the United States*, 1929, pp. ix—xi.
- (9) この委員会の報告は、大恐慌下の1932年10月に出されたが、客観情勢の悪化を反映して、ラディカルな調子に貫かれており、経済の計画化の重要性が力説されている。アメリカ学会訳編『原典アメリカ史』第5巻、436—458ページ。なお、委員会のメンバーは、W・ミッチェル（経済学者）、C・メリアム（政治学者）、W・オグバーン、H・オーダム（ともに社会学者）、S・ハリソン（社会事業専門家）らである。
- (10) Ellis W. Hawley, *The Great War and the Search for a Modern Order, A History of the American People and Their Institutions, 1917—1933* (1979), pp. 95—96 ; Metcalf, loc. cit., pp. 73—75.
- (11) Udo Sautter, "Government and Unemployment : The Use of Public Works before the New Deal," *Journal of American History*, Vol. 73, No. 1 (June, 1986), p. 68.

- (12) Ibid., p. 69; Murray Rothbard, *America's Great Depression* (1975), pp. 175—176.
- (13) これらの提案は、必要な公共事業の促進または延期の時期選択の手續きと準備基金の構想を含んでいた。Sautter, loc. cit., pp. 73—74; Rothbard, op. cit., pp. 177—178.
- (14) 森恒夫『現代アメリカ財政論』（日本評論社、1979）、85—88ページ。
- (15) 額についての正確な数字が得られず、論者によって計算方法も異なるので、基本的な傾向を知りうるのみである。

第二節 公共事業支出をめぐる議会内の論議とフーヴァーの対応

第一節でも述べたように、恐慌発生直後フーヴァーは、その政策的ビジョンのもと景気対策・雇用対策として公共事業支出の増加を提起していた。それはさしあたり、次の数年間連邦公共建設支出を毎年5,000万ドルずつ増額すること（1930年3月、エリオット＝カイズ法）、ハイウェイ建設補助金の年7,500万ドルから1億2,500万ドルへの増額（1930年4月、ダウェル＝フィップス法）として具体化された⁽¹⁾。この間、景気は目立った改善なく下降していき、大統領と議会に連邦支出の大幅な増加を求める世論は大きくなっていく。秋に中間選挙をひかえた議会は、会期末の1930年7月連邦政府の公共事業促進決議を採択する。これをうけてフーヴァーは各省庁に建設計画リストの作成を求める一方、中間選挙直前の10月には、大統領緊急雇用委員会を設置し、議長にA・ウッズ（戦後不況期に雇用問題で活躍）を任命した。ウッズは、従来の路線に沿って州と地方自治体に公共事業拡大を勧告する⁽²⁾。中間選挙の結果、共和党は上院で民主党をわずか1議席上回ったのみで、下院では民主党が大幅に増加し両党同数となり、両院とも両党の勢力が拮抗する状況となった⁽³⁾。加えて、選挙区の声为背景に議会では政府の積極的行動を要求するさまざまな法案が提出されることになった⁽⁴⁾。

フーヴァーは同年末の議会への教書で、1億5,000万ドルの緊急建設事業支出を要請する⁽⁵⁾。議会審議の結果、総額は1億1,000万ドルに削減され、そのうち8,000万ドルは財政状況困難な州に対しハイウェイ建設補助金とセットで

貸し付けられ、残りが他の道路建設、河川、港湾事業にあてられることになった(1931年2月可決)。同時に連邦政府の公共建設支出がさらに1,000万ドル増額されるとともに、地方公共建設の事業着手を早める措置がとられた(6)。

しかしながらフーヴァーはこれ以降、連邦政府の公共事業支出拡大に消極的となっていく。そして、1931年から32年にかけての冬期に向けた長期的準備と、もっと高水準の建設事業支出を提唱するウッズの緊急雇用委員会との不一致が生まれ、1931年4月ウッズは辞任するのである(7)。

ところで、このフーヴァー政権前半期の議会において、公共事業と雇用問題に関連して最も論議的となったのは、R・ワグナー上院議員が提出した諸法案であった。ワグナーは1930年1月に次の三つの法案を提出する。すなわち(1)雇用安定法案、(2)連邦職業安定局設置法案、(3)雇用統計法案である。(1)は公共事業の計画を作成するために連邦雇用安定局を設け、必要な場合に年1億5,000万ドルの限度内で、大統領の承認にもとづき前もって計画しておいた公共事業を緊急に実施するというものであった。これはフーヴァーの年来のビジョンに沿うものであったが、ただこの時点においてフーヴァーが積極的姿勢を示した形跡はない。(2)は新たに連邦職業安定局を設置し、各州の職業安定局との連携を強化しようというものであった。(3)は労働長官に雇用状況、給与、労働時間に関する月毎の正確な統計作成を要請するものであった(8)。以上のワグナーの提案をみれば、それが公共事業を景気対策・雇用対策に利用するという点ではフーヴァーとの接点をもちつつも、政策的ビジョンとしては雇用問題・失業問題に対する連邦政府の役割・主導性を高めていく、またその体制を整備していくという見通しのなかで提起されている点で、フーヴァーのそれとは異なるものであった。そしてこの点が議会における論議のポイントとなるのである。

(3)はさしたる抵抗もなく議会を通過し、1930年7月フーヴァーによって承認されるのであるが、(1)(2)は収選前の共和党優位の議会において強い抵抗に直面する。(1)は上院を比較的容易に通過したものの、下院では公共事業の計画化を規定した第10項が削除され、両院協議会に送られたが暗礁にのりあげたまま中

間選挙後の議会にもちこされる。(2)は上院でも下院でも 共和党保守派 (Old Guard Republicans) を中心とする強い抵抗に直面する。ようやく上院を通して、下院司法委員会で審議未了のまま、これまた中間選挙後の議会にもちこまれた。この間、反対派の中心的論拠となったのは「州権論」であり「州の責任と自立」論であった。援軍となったのは全国製造業者連盟の J・エメリーである。彼によれば、(2)の連邦職業安定局設置法案は各州に職業安定局を設置させ連邦政府の管轄下におこうとするもので、個々の州の治安政策をコントロールすることになる。それは、連邦権力の不当な行使・拡張であって憲法違反の疑いがあるというのであった⁽⁹⁾。もちろん共和党保守派とフーヴァーを完全に一体のものとしてとらえることはできないとしても、前者の主張と、公共事業支出を含めた雇用問題・失業問題への対処を基本的に産業界における自発的努力と協調及び地域社会の自発的努力に委ねるというフーヴァーの主張は、ニュアンスの違いはあれ、共鳴し合うものであろう。

これに対してワグナーは、国民経済安定化に果す連邦政府の公共事業支出の役割を重視するだけでなく、より広範囲な雇用対策・失業対策を関連法案として提出したのである (1930年12月には連邦失業保険制度を提案)⁽¹⁰⁾。ワグナーは議会内中道・穏健派を意識しつつ、現存制度の存続と安定、社会不安の除去のために連邦政府の緊急の行動が必要であることを強調した。宗教界指導者、経済学者、社会学者、統計学者、ソーシャル・ワーカー、就職指導担当行政官など失業問題に密接にかかわりあう人々がワグナーの援軍となった。下院では共和党の E・セラー、F・ラ・ガーディアをはじめとするニューヨーク市選出の議員がワグナーを積極的に支援した⁽¹¹⁾。このことは、公共事業問題の政治的背景を考える際に注目されてよいであろう。というのは、1928年選挙における民主党大統領候補 A・スミス(アイルランド系カソリック移民の子孫)が、敗れはしたものの12大都市の得票合計でわずかにフーヴァーを上回ったことに象徴されるような、1920年代に進行していた政治的な変化と、同じく共和党政権下における州・地方政府レベルでの公共事業支出の拡大との間には、何からの関連が存在することが予想されるからである。このことについては、の

ちにあらためて述べることにしよう。

さて、中間選挙の結果守勢に立たされたフーヴァーは、ワグナー提案の(1)については妥協に転じた。連邦政府の公共建設事業の計画期間を向う6年間とする雇用安定法が成立し(1931年2月)、4名の閣僚からなる連邦雇用安定局が設置された⁽¹²⁾。承認に際しフーヴァーは、計画の実施については大統領に広範な権限が与えられていることを強調している⁽¹³⁾。一方、ワグナー提案の(2)については、現存の連邦職業斡旋局(Federal Employment Service)を多少手直しするW・ドーク労働長官の対案を提出するが、下院で否決され、逆にワグナー提案が可決された。フーヴァーは拒否権を行使する(1931年3月)。その理由説明は必ずしも説得力をもつものではなかったが、州に対する連邦政府の補助金支出が理由の一つであったことは確かである⁽¹⁴⁾。この二つのワグナー提案に対するフーヴァーの姿勢のなかにもうかがえる財政支出抑制の方向が、これ以降表面化することになる。

近づく冬期にむけた準備の要求が共和党サイドからも数多く出てくるようになった。1931年9月、フーヴァーは次期議会への支出要求をさし控えることを国民に訴える声明を発表する⁽¹⁵⁾。同年12月の議会への教書のなかでも、更なる追加的な緊急支出は信用を破壊し、金融システムを危険にさらすことによって、現実には失業を増加させることにつながる、との立場を明らかにしている⁽¹⁶⁾。旧ウッズ委員会(大統領緊急雇用委員会)に代って設置された大統領失業救済機構(議長はアメリカ電信電話会社社長W・ギフォード)も、地方及び州の公共事業のための議会による大規模な支出は、根本において不健全なものである、との見解を表明している⁽¹⁷⁾。しかしながら、財政状況悪化に直面した州・地方にとっては、逆に連邦政府の公共事業支出拡大の緊急度は一層高まっていた。それだけでなく失業者の増加は、その救済を直接的目的とする対策事業、さらには純然たる救済支出の必要度をも高めていた。

かくして議会では、公共建設事業支出の大幅な拡大と失業者救済・貧困者救済への支出を求める法案が続々と提出された。このなかでワグナーを中心とする民主党の議員グループとR・ラ・フォレット上院議員(ウィスコン州選出)、

ラ・ガーディアラを中心とする共和党革新派の連携が強められていった。しかしワグナー、ラ・フォレットらの総額10～50億ドルに達する公共建設事業支出や、そのための国債発行を求める諸提案と救済法案は、フーヴァーの強い反対姿勢に直面するなかで議会を通過することはできなかった⁽¹⁸⁾。けれども議院内保守派の抵抗も、秋の選挙への思惑から1932年4月以降になると弱まっていく。民主党の上院指導者J・ロビンソン（アーカンソー州選出）や下院議長J・ガーナー（テキサス州選出）自ら、公共建設事業支出の大幅拡大や連邦債の発行を求める法案の音頭をとり始め、議会の空気は大きく変化していった。議会と世論の大勢に押されたフーヴァーは、すでに銀行等金融機関への貸出しを主目的として設立されていた復興金融公社の機能を拡張する方向で妥協をはからざるをえなかった。1932年7月に可決成立した緊急救済・建設法（Emergency Relief and Construction Act）は次の三つの柱から成っていた。第一は、連邦政府の公共建設事業に対する3億2,200万ドルの緊急支出。第二は、州や地方自治体の公共建設事業に対する総額15億ドルの復興金融公社の融資（利子つきで返済される）。第三に、用途を特定しない州・地方自治体の救済事業資金として、3億ドルの融資が復興金融公社によって行われることになった⁽¹⁹⁾。

以上、ほぼ1932年前半までの公共事業支出をめぐる議会の動向とフーヴァーの対応を概観したわけであるが、さしあたり次の諸点を確認しうるのであろう。

議会内の論議は、共和党「オールド・ガード」を先頭とする保守派とワグナー、ラ・フォレットら民主・共和両党内の「改革派」「革新派」連合の対抗を基軸として展開した。公共事業問題に限って言えば、フーヴァーのとった立場は、保守派とほぼ同一のものと考えてよいであろう。フーヴァーとワグナーらの見解は、公共事業支出を景気対策・雇用対策と位置づける点で共通するものがあるが、その力点のおきかたは異なる。フーヴァーにあっては公共事業はあくまでも民間部門主導の景気回復のための補完的機能を果すものなのであって、したがって民間部門の回復を妨げない範囲での支出という限定が設けられるのである。その立場は、単に連邦政府支出抑制という一般的なガイドライン

の表明にとどまらず、不況の深刻化のなかでは、より直接的なビジネス救済策へと向わざるをえないのであった（復興金融公社やガラス＝スティーガル法）。これに対し、ワグナーらにあっては、現存制度の存続と社会的安定という観点、すなわち公共事業支出のもつ政治的側面（不況下において失業対策としての意味が第一義的に重要であったことは言うまでもない）が重視されるのである。

こうした立場の相違は、不況下において社会主義的傾向をも見せはじめる都市の大衆運動、あるいは農民運動に対する政治姿勢の相違と表裏一体のものであろう。この点でフーヴァーが示した対応は、保守派の治安論的発想と同一のものとは言えない。1932年7月に旧軍人失業者（「ボーナス・アーミー」）の抗議行動に対し連邦軍を動員したことがあるとはいえ、この間のフーヴァーの対応は、基本的には、「協同の哲学」と「アメリカニズム」の強調というイデオロギー的なものであった。しかし、そうした立場が諸々の大衆運動に対して否定的に作用せざるをえないこと、したがってまた各地域で見られた治安対策の実施を黙認していくことにつながることは言うまでもないであろう⁽²⁰⁾。

その意味でも、当時のフーヴァーが語る「協同の哲学」は、「消費社会における資本と労働者との相互依存的利益という、『客観的』経済原理を図式化することによって、いかにも静的、固定的に説明されている」にすぎず、『統合的力学』の論理が欠落していた」という紀平英作氏の指摘⁽²¹⁾は的を得たものである。

ともあれ、公共事業政策という公共政策のごく限られた分野だけをみても、当時のアメリカの政治体制が直面していた社会統合の危機のありようが浮びあがってくるのである。

次節では、1920年代において公共事業支出がもっていた政治的意味を検討することをつうじてフーヴァーの政策ビジョンの意義と限界を考えてみることにしよう。

注

- (1) Sautter, loc. cit., p. 79.
- (2) Ibid., p. 80 ; Jordan A. Schwarz, *The Interregnum Of Despair : Hoover, Congress, and the Depression* (1970), p. 31.
- (3) Hawley, op. cit., p. 189.
- (4) Schwarz, op. cit., p. 32.
- (5) *Public Papers of Herbert Hoover*, 1930, pp. 509—515.
- (6) Sautter, loc. cit., p. 81.
- (7) Ibid., p. 81 ; Schwarz, op. cit., pp. 36, 40.
- (8) Schwarz, op. cit., pp. 23—24.
- (9) Ibid., pp. 27—30 ; Sautter, loc. cit., p. 74 ; Harris Gaylord Warren, *Herbert Hoover And The Great Depression* (1980, a reprint of the original edition, 1959), p. 119.
- (10) Schwarz, op. cit., pp. 41—43.
- (11) Ibid., p. 29.
- (12) Sautter, loc. cit., p. 75.
- (13) *Public Papers of Herbert Hoover*, 1931, pp. 68—69.
- (14) Ibid., pp. 132—138.
- (15) Ibid., pp. 442—443.
- (16) Ibid., pp. 587—589.
- (17) Sautter, loc. cit., p. 82.
- (18) Ibid., p. 82 ; Schwarz, op. cit., pp. 146—156.
- (19) Sautter, loc. cit., pp. 83—84. ; Schwarz, op. cit., pp. 161—172.
- (20) フーヴァー政権下の市民的自由のありよう、民衆運動の規制の問題については、次のものを参照。紀平英作「大恐慌初期にみる市民的自由の諸相—フーヴァー政権期を中心として—」（今津晃・横山良・紀平英作編『市民的自由の探求—兩大戦間のアメリカ—』，世界思想社，1985，所収）。
- (21) 同論文，131ページ。

第三節 公共事業問題における連邦政府と地方政府

フーヴァーの政治理念や公共政策の歴史的的位置づけのためには、1920年代の連邦及び地方政治のありようとその相互の連関についてより立ち入った検討が必要であるが、さしあたり筆者にはその用意がないので、ここでは、これまで

の諸研究に依りながら公共事業問題における連邦政府と州・地方政府の関係について素描し、若干の問題提起をおこなうにとどめる。

第一節でも述べたように、1920年代の公共事業支出は、事実上商務長官フーヴァーらの景気循環の調整策という観点とかかわりなく拡大していく。なかでも州・地方政府、とりわけ地方政府レベルの支出の比重が高いのが特徴である。このことの意味を考えるために、1920年代における州・地方財政の大まかな特徴をみておいた方がよいであろう。

林健久氏の研究⁽¹⁾によれば、20年代アメリカの州・地方財政は以下のような諸特徴をもっていた。

(1) 20年代の連邦財政は超均衡財政であり、全政府支出に占める地位は一貫して低下している(1923年=37%~1929年=27%)ばかりか、公債関係費を除いた純支出のなかでは治安防衛費と一般行政費が圧倒的比重を占めている(1928年の場合、前者が66.5%、後者が15.3%)こと。(2) 逆に州財政、地方財政は全政府支出に占める地位を高めており(それぞれ1923年の14%、49%から1929年の18%、55%)、教育、ハイウェイ、社会福祉などの支出に占める比率が高いこと。そして一般に都市地域では保安費や社会福祉費⁽²⁾の比率がその他の地方に比べて高いこと。(3) 州税は、ガソリン税・自動車登録税の比率を高め財産税の比率を下げていくのに対し、地方税においてはほぼ財産税一本であること。そして州・地方全体としては、やはり財産税が8割前後を占めること。(4) 連邦債の減少するのとは逆に、州・地方は活発な債券発行をつづけており、起債目的は公共建設活動が圧倒的比重を占めていること。(5) 連邦政府の州への補助金の大部分は交通・通信関係であり、なかでもハイウェイ建設の比重が高かったこと。

以上はあくまでも一般的な傾向であって、現実にはさまざまな地域差が存在するのは当然である。それぞれの地域の財政活動の内容は当該地域の住民構成、経済構造、政治過程の動向等によって規定されるであろう。

そして政治過程の動向という点からするならば、1920年代の場合、やはり都市部に注目すべきであろう。都市人口が農村人口を上回って増加しただけでな

く、とりわけ北東部・中西部においては、19世紀末から20世紀初頭にかけて渡来した膨大な移民層＝下層産業労働者が都市部に滞留することになった。そのことは単に都市の物理的膨張を促しただけでなく、彼らがアメリカ社会に同化していくための経路を提供すること、そしてそのことをつうじて新移民の大量流入が生み出したさまざまな社会的緊張をやわらげ、安定した秩序を形成することを都市政治の重要な課題としたのである(3)。そのためには、まずもって国民経済の安定的拡大を実現することが不可欠であったし、都市住民の日常生活を安定的に維持するための社会的諸条件・地域生活環境の整備、アメリカ社会への同化と社会的上昇の重要な条件となる教育体制の整備等が必要であった。マクロ・レベルの経済管理・調整の問題は別としても、1920年代の都市政治は、こうした行政需要のほとんど全ての側面にかかわって展開されたのである。

なかでも地方財政・都市財政のありようが示しているように、さまざまな公共建設事業をまかなうのに、税収増・公営事業収入増をもってしてもなお不足し、公債依存度を強めていったことが注目されよう。市債の場合、起債目的からみて比率が高いのは、公営事業、ハイウェイ、学校建築、下水道、公園・図書館等である(4)。これらは、自動車産業の基盤強化や建設産業への需要拡大をつうじて景気上昇に寄与するだけでなく、他方では移民と移民二世代を主たる構成員とする都市住民の行政需要に対応するという政治的意味をもっていたのである。後者の側面は都市財政における社会福祉支出と相まって、都市下層住民のアメリカ社会への統合に重要な役割を果たしたのではないと思われる。

ところで、かつてアメリカの都市において、移民の同化と社会的上昇の経路を提供する機能を果たしていたのが「政治的マシーン」であった。ニューヨークの「タマニー・ホール」に代表される「マシーン」は、イーフォーマルな権力であったが、次々にやってくる移民の日常生活レベルの必要を満たすための援助活動(住居の斡旋、就職の斡旋、子供の教育の世話等々)をつうじて獲得した政治的資源をもとに実質的に市政権力を手中に収めたのである。そして「パトロネージ」(一般公務員、警察、消防等における情実任用)と公共性をもつ

企業（鉄道、運輸、電気、水道等）から得られる権益の配分によって、人種・宗教・文化の共通性をベースとするコミュニティ・メンバーの社会的地位の上昇を実現せんとしたのであった。当然それは市政のなかに、さまざまな腐敗と不公正を生み出すことになった。

19世紀末から20世紀初頭にかけて展開された「市政改革運動」は、直接的にはそうした「マシーン」の独占的支配と不公正を除去していくための制度改革を目的としていたのであるが、やや単純化して言えばそれ自体は、ビジネス・都市中・上流層の利害を都市政治に反映していく余地を拡大していこうとする方向と都市下層住民、移民層の利害をも反映するより合理的な政治体制をめざす方向という二つのベクトルを内包するものであったと考えられる。そして後者の方向と、移民諸集団の不満・要求を都市政治へ接続していく媒介項として存続しえた「マシーン政治」の融合のなかで都市部における民主党の再編が進行したと考えられるのである。A・スミス、R・ワグナーらはそういうプロセスのなかで、その政治的地位を確立してきたのである（ワグナーもまたドイツ系移民労働者の子であった）。1920年代の都市政治の展開は、多元主義政治体制と福祉国家の予兆であったという見方がなされる理由もそのあたりにあろう⁽⁵⁾。

1920年代における安定した秩序の一応の実現は、こうした都市における政治的・社会的統合を重要な柱としていたのであるが、フーヴァーはそれを「自発的協同主義」と、社会問題の解決を地域社会と個人の自発性に委ねる「アメリカニズム」の成果ととらえ、またそう主張したのである。これまでに述べてきたことで明らかなように、連邦政治と州・地方政治、とりわけ都市政治との間には、かなり明瞭な役割分担が認められるが、こうした役割分担システムが機能するための条件が存続する限り、フーヴァーの論理は破綻を見せることはないであろう。20年代共和党政権下において、それはいかにして可能であったのか。

連邦政府の超均衡財政のもとで実現した景気の上昇は、税収増と公債発行条件の緩和（ガソリン税・自動車登録税、財産税と債券発行額を左右する固定資産評価額の上昇、連邦債償還による市中への資金流出等）という形で州・地方

財政規模の拡大をもたらす。それは、ハイウェイ建設や公共建設活動をはじめとする都市行政の展開を可能にする。それはまた、一方において都市住民の生活に密着したニーズに応えることで社会統合を促進するとともに、他方においては景気を支える機能を果たす。このメカニズムは景気循環における好況局面においてのみ、そしてアメリカ社会の下層に位置する諸集団の政治的エネルギーの噴出がまだ局地的なレベルにとどまっている場合にのみうまく作動する。それも20年代の場合には地方政府に公債依存度の上昇という過重な負担を課したうえでのことであった。したがって、その二つの条件が失われるとき、このメカニズムは急速に悪循環に転化し、政治的・社会的統合の危機をもたらす。

そうした事態に対応する論理をフーヴァーの公共政策のビジョンはそなえていない。というのは、すでに1920年代において、役割分担システムのもとではあれ全体としての政治権力が経済過程・社会過程において安定装置として一定の機能を果たしていたという実態を、「協同」(cooperation in the community)あるいは「自治」(self-government)・「自助」(selfhelp)といった枠組みでしかとらえていないからである⁽⁶⁾。

それに対してワグナーらの対応のなかには、もはや地方政治のレベルでは包摂しえなくなった選挙民たちの政治的エネルギーを、連邦政府のレベルで多面的に吸収し、それを現存制度の存続・安定という観点からコントロールしていくための連邦行政機構の拡大という方向がうかがえるのである。

注

- (1) 林健久「アメリカの州・地方財政—1920年代—」(『経済学論集』39巻第2号)。
- (2) 社会福祉費(social welfare)は次のものを含む。慈善事業、衛生、病院、保健、刑務所、救貧、老人・病人救助、労働者補償、婦女幼年労働監督、文官年金、母親年金等。同論文、54ページ。
- (3) さしあたり次のものを参照。関西アメリカ史研究会編著『アメリカの歴史—統合を求めて—』(柳原書店、1982)。
- (4) 森恒夫、前掲書、97—98ページ。林健久、前掲論文、75、78ページ。
- (5) 「政治的マシン」と「市政改革運動」については、以下のものを参照。水口憲人『現代都市の行政と政治』(法律文化社、1985)、同「アメリカ合衆国の市政改革運

動とその『遺産』」(田口富久治編『主要諸国の行政改革』, 勁草書房, 1982, 所収), 高城和義「現代アメリカにおける政治的統合のメカニズム—ニューヨーク市政を事例として—」(日本福祉大学『研究紀要』第30号)。

(6) *Public Papers of Herbert Hoover*, 1929, pp. 5—6.

結 び

これまで述べてきたことでも明らかなように, フーヴァーの公共政策全般を方向づけた基本的枠組みは, その組織志向・管理志向を内に秘めた「自発的協同主義」と「アメリカ的個人主義」「アメリカニズム」の思想であった。前者と後者は一見矛盾するように見えても, フーヴァーにあっては密接不可分なものとして主張されていたのである。

従来のアメリカ現代史研究において, フーヴァーをアメリカ的伝統の旗手, レッセ・フェール原理に忠実な反国家主義者と評価する立場,あるいは1920年代をアメリカにおける革新主義的, 民主主義的伝統から逸脱した時代とみなす立場は, 後者の「アメリカ的個人主義」の側面に関心が集中する傾向があり, 他方フーヴァーの思想を自由放任主義でも国家統制でもない中間的な発展のビジョン(「リベラル・コーポラティズム」*liberal corporatism*)ととらえる立場や大企業支配の統合イデオロギー(「コーポリット・リベラリズム」*coporate liberalism*)ととらえる立場は, 前者の側面を重視してきたと言ってよいであろう。フーヴァーのビジョンを構成する二つの要素の統一的理解という点では, 従来の研究はやはり一面的ないしは分裂したフーヴァー像であることを免れていないように思われる。フーヴァーがパラドキシカルとも見える二つの信条を何ゆえ主張することができたのか, また何ゆえ一定の説得力をもちえたのか, その客観的根拠がもっと問われてよいであろう⁽¹⁾。

フーヴァーのビジョンが内包するパラドクスとは, 実は, 経済におけるナショナルなレベルでの統合・相互依存の深化と政治における「連邦主義」的システムとのずれ, あるいは連邦政治と州・地方政治の間に存在するかなり明瞭な分業関係を反映していたものにほかならないのではないか。そして, そのずれ

をさしあたり埋め合わせたものこそ、いまだ強い潜在的成長力をもっていたアメリカ経済の好況局面であったと言えるのではないだろうか。

そして、この国民経済の安定化という問題では、政府の積極的関与の必要性をフーヴァーは認識し、実際に指導的な役割を果たしている。また「社会学」的発想から、政策形成における科学的調査・研究と専門家の役割を重視している。フーヴァーの公共政策におけるこれらの側面を、革新主義からニューディールへの連続的な流れのなかに位置づけることは可能であろう。しかし、そのことをもってフーヴァーがニューディールの諸要素を準備したと評価するのは、やはり一面的であろうと思われる。眼を政治過程に向けるならば、フーヴァーの政治理念と行動は、ニューディールの諸要素とは異質な性格を示しているからである。むしろ、ニューディール的な政治の原型は1920年代の都市政治、なかんずく民主党のそれに見出されるように思われるが、この点をもっと立入った検討が必要とされよう。いずれにせよ、ニューディールとの連続と断絶の両面の的確な把握のためには、政治過程の動向とそこにおけるフーヴァーなり共和党なりの政策と行動の解明が不可欠であろう。

小論は、公共事業問題というごく限られた政策分野をとりあげたものであり、または対外関係については全面的に捨象している。その意味で試論的なものである。

注

- (1) 産業主義の進展にともなって生ずる専門家的・官僚的組織とアメリカの自由主義的・民主主義的伝統とのデレンマを20世紀アメリカ史の根本問題とし、フーヴァーがその未解決の問題にとりくんでいたとするE・ホーリの場合も、一方で「団体資本主義」(corporate capitalism)を承認しつつ、それに内在する危険を回避しようとしていたフーヴァーというW・A・ウィリアムズの評価も、フーヴァーのビジョンが内包する二律背反的要素の指摘(それ自体検討の余地があるが)はあっても、それが何ゆえ不可分な形で主張されたのかが明らかではないのである。以下のものを参照。Ellis W. Hawley, "Herbert Hoover, the Commerce Secretariat, and Vision of an 'Associative State', 1921~1928", *Journal of American History*, LXI No. 1 (June, 1974); W.A. Williams, *The Contours of American History* (1961).