

紹介

Daniel R. Fusfeld; *The Economic Thought of Franklin D. Roosevelt and the Origins of the New Deal*

(Columbia University Press, New York, 1956, pp. 337)

松井七郎

一

一九二九年秋におけるウォール街の株式市場の大暴落に端を発したアメリカの大恐慌と、その克服策として実施されたルーズヴェルト大統領のニュー・ディール政策が、伝統的なアメリカの自由主義的政策を漸次統制経済ないしは計画経済の方向に転換させて行った意義は重大であって、ルーズヴェルト大統領その人の人生観なり世界観を理解することなしにはニュー・ディールを理解することができないであろう。

本書においてファスフェルド教授がルーズヴェルト大統領の経済思想をあきらかにし、ニュー・ディール政策がどのように形成されたか展開されていったかを史実に基いて詳細に説明しているのはこのためであって、教授の研究の意義もまた大きいといわね

ばならない。このような観点からニュー・ディールを取扱った書物はすくないので以下その概要を紹介してみたいと思う。

二

ファスフェルド教授によれば、まずルーズヴェルト大統領の家庭環境がかれの人間形成に重大な影響を与えているというのである。すなわち、彼の父は実業界において成功した後ハイド・パークで農園を経営しながら静かな余生を送ったのであるが、当時ハドソン流域の農場経営は極めて裕福であって、社会的に恵まれない人々に対して奉仕する義務があるという思想 (*noblese oblige*) をもっていた。彼の両親はそうした人々の中でもとりわけ強くそのことを感じていた。また彼の被圧階級に対す同情は彼の家庭教師からの影響でもあった。

彼は聖公会派のグロートン私立高校を経て一九〇〇年ハーバード大学に入学し、三年間で全課目を終了し、四学年では主として大学院の課目を履修したが、彼が思想的に影響を受けたのはターナー (F. J. Turner)、リプレー (W. Z. Ripley)、アンドリュー (A. P. Andrew)、およびスプリング (D. M. W. Sprague) 等の諸教授の講義であった。ターナー教授からはフロンティアの概念、リプレー教授からは大企業や企業合同に対する統制の必要、アンドリューおよびスプリング両教授からは銀行制度の改革、特に国家統制の必要なことを学んだ。彼はハーバード卒業後コロンビア大学の法科に入学したが卒業はしなかった。

十九世紀末から二十世紀の初頭にかけて自由地の喪失、移民の流入、都市の発達、大企業への経済力の集中、労働組合の発達等が幾多の難問題を発生せしめたが、これら諸問題の解決に進歩主義の立場をとったのはテオドル・ルーズヴェルトおよびウィルソン大統領であった。ルーズヴェルトはニュー・ヨーク州知事および大統領の時代を通じてボス政治の排除、大企業および公益事業に対する国家統制の強化、天然資源の保存、累進課税、労働保護立法等の進歩的立法を制定した。また、ウィルソン大統領は巨大独占企業が中小企業を圧迫するのみならず政治をも支配している弊害を是正するため、国家統制により企業をして株主、従業員および一般公衆に対して責任をもたせることの必要を強調し、また

政治を再び民衆の手に取戻す手段として、上院の直接選挙、一般投票、官吏のリコール等の制度を主張した。この両大統領の進歩主義的思想がルーズヴェルトに大きな影響を与え、彼はニュー・ヨーク州の上院議員として幾多の進歩的立法の制定に尽力した。彼の政治に対する基本的考え方は、人類の福祉が常に人の権利や財産権に優先すべきものであるということであった。

ウィルソン大統領の政権下彼は海軍次官補に任命され、大企業および労働組合と接触してその実態を知る機会を得た。海軍の入札に際して有力な製鉄会社が共謀して不当に高い同一価格の入札をする慣行があったので、それを打破するために彼は小規模な政府の直営工場を建設し、適正な生産費の基準を決定しようとした。また労働問題に対しては労働者の団結権、団体交渉権を確認し、

八時間労働制および超過勤務手当の支給を認める戦時労働委員会
の労働政策を全面的に支持したが、これが大統領就任後にニュー
・デイルの労働政策へと発展したのである。

一九二一年八月小児麻痺にかかり一年間は歩行もできなかったが、その間彼は歴史や伝記を好んで読み、また組合運動や社会運動の指導者から労働問題や社会問題の講義を聴いて大いに学ぶところがあつた。彼は共和党は富と特権を代表しているが民主党は一般民衆の利益を代表するものと考え、ジェファソンの民主主義の実現を理想とした。当時彼の尊敬していた政治家スミスはニュー・ヨーク州知事として水資源の統制、州立公園の建設、教育に対する州の補助、労働保護立法の制定など進歩的政策を実施していたが、ルーズヴェルト氏はスミスを大統領候補に推薦するために、ニュー・ヨーク州知事に就任してスミスの進歩的政策を踏襲した。

ル氏は一九二一年から一九二八年までの期間は実業界で活躍した。その間法律事務所も開いたがそれはあまり成功しなかった。彼は種々な事業に関係したが、そのうち最も重要な経験はアメリカ建設協議会 (American Construction Council) に関係したところである。この組織は建設産業の難問題を自主的に解決するために結成されたものであるが、この経験がニュー・デイル時代に各産業が公正競争規約を設けて自主的統制を実施する政策をとらしむる原因となつた。

一九二八年の大統領選挙戦にはスミスを大統領候補に推すため

に、ニュー・ヨーク州知事に立候補し激戦の末当選した。彼は知事として総合的地域開発を計画し、農村諮問委員会の勧告に基づき、先ず都市と農村との所得格差を縮小するため、累進的所得税を設定して農民の負担の軽減をはかり、農産物の市場を開発するためガソリン税を設け、都市と農村間の道路を建設し、不毛の限界耕地に植林して水害を防止し、またセントローレンス河の水資源の開発等にも努力したが、この総合的地域開発計画は大統領就任後ニュー・ディール政策中最も重要なTVAとして結実するにいたった。社会立法の面ではパーキンス女史を労働長官に任命し進歩的労働政策を実施した。すなわち、婦人に週四十八時間労働制の確立、養老年金制、労災保険の改善、争議に対し使用者の仮処分使用の禁止、被服産業においては労使の紛争を仲裁制度により平和的に解決する制度を採用した。失業保険制度その他の立法は州議会において共和党が多数を占めていたために成立しなかったが、労働者階級は彼が労働者の味方であり社会保障の主張者であることを認識するようになった。

一九三〇年の州知事選挙戦のときはすでに不況が漸次深刻化していたので、ル氏は不況対策として産業安定委員会を設け、労働部や公共事業部と協力して失業救済事業としての道路、橋梁、病院、刑務所の建設等に大規模な公共投資を実施したが、選挙の結果彼は圧倒的多数で知事に当選した。

フーバー大統領は就任以来自由主義的政策をとっていたが、不況の深刻化と共に何等かの対策を取らざるを得なくなった。彼は

救済は州ないしは他方自治体が直接これに当るべきであるという建前から、復興金融会社(Reconstruction Finance Corporation)を設立し、州、銀行、鉄道会社等に救済資金の貸付を行なった。他方一九三一年六月ヨーロッパに起った金融恐慌のためイギリスは金本位制度を離脱し、その結果国際的支払停止協定を締結せざるを得なくなった。国内的にはHouse Loan Banks, Agricultural Credit Banks, Federal Loan Banks, Federal Reserve System等の設置により金融緩和政策を実施し、公共事業投資も一九三〇年の四億弗から一九三三年には七億弗に増大し、フーバー大統領時代の政府債務総額は三十五億弗に達した。

ルーズヴェルト州知事は、一九三〇年三月産業安定委員会の勧告に基づき、失業問題委員会を設置して失業者の救済に乗り出した。また臨時緊急救済部を設け、所得税の引上げ、都市および郡に救済公債の発行の許可、公共事業の拡張、週五日労働の実施等の緊急対策を行なったが、州として不況に対してこのような総合対策を実施したのはニュー・ヨークが最初であった。彼の銀行に對する対策は最初極めて微温的であったが、銀行の相次ぐ倒産のため多数の少額預金者が被害を蒙ったので、彼らを保護するため抜本的な銀行法の改正を提案するにいたった。

ル氏は州知事時代すでに全国的な不況対策の問題を研究していた。物価対策としてロンバード、フィッシャー、ワールン、ピアソン等は貨幣の面から物価回復策を提唱したが、彼自身これに對しまだ明確な考えをもっていなかった。農産物の価格引上方法

として関税の引上、農産物の割当制および減段制等が提案されていた。しかし、一九二九年に連邦農務局が五億弗の資金を貸付け、余剰小麦の市場への出荷を制限しようとしたが失敗したので、農民は、再び関税の引上および輸出奨励金制の実施も主張した。ル氏は減段制は必要であるが経済全般の景気が回復しなければ農産物の価格の問題も解決されないと考えるようになった。彼は総合的地域開発計画の一部としての農業に興味をもっていたのと、ニュー・ヨーク州の農民は主として酪農、野菜、果物等の生産に従事しており、南部や中西部の農業のように小麦や棉花が主要作物でなかったため、最初恐慌における農業の重要性に対する認識が不足していたが、その後漸次に農民の購売力の不足が不況の一大原因であることを認識するようになった。一九三一年九月にジエネラル・エレクトリックのスウォープ氏は各産業毎に産業協議会を設け、連邦商業委員会の監督の下に生産と消費の需給関係を調節し、また協議会が労働者の失業保険、労災保険、養老年金等も運営するという案を提唱した。フーパーはこの案が企業合同による物価統制であって、アメリカ人の創意と自由企業原則に相反するものであるという理由で反対したが、ル氏はこのスウォープ案を支持した。彼は不況の根本原因は購買力の不足であり、それはさらに国民所得の不平等なる配分から起っているので、生産と消費の均衡を回復するには社会的計画が必要であると、当面の不況対策としては農民の購買力の回復、農民、中小企業者、住宅所有者に対する信用の供与、関税の改正等を提案した。彼は景

気の回復および将来の不況防止には計画経済が必要であるが、当面の対策としては有効需要の増大から始めなければならないと考えた。

彼のブレイン・トラストとしては私的秘書であったハウ(Louis Howe)、法律事務所を共同で経営していたオコナー(Basil O'Connor)、ニュー・ヨーク州知事時代の顧問ロゼンマン(Samuel I. Rosenman)等は早くから彼の助言者であったが、彼が大統領に立候補するようになってから、コロンビア大学教授でニュー・ヨーク州の犯罪委員会の調査委員長をしていたモーレー(Raymond Moley)およびモーレーを通じて同じくコロンビア大学のタグウェル(Rexford G. Tugwell)教授およびパール(Adolf A. Berle)教授等が主要なブレインであった。タグウェルは企業の未分配利潤の蓄積が生産過剰、過少消費の原因であると考え、企業結合は生産性の向上には貢献するので、その弊害を防止するためにこれを統制、全国経済協議会を組織して計画経済を実施すべきであると主張した。パールは株式の所有と経営とが分離した現在、巨大企業は利潤よりも支配的権力を要求しているので、これを社会的に統制する必要があると考えた。モーレーがこのブレインの支配人格であって、たとえば選挙演説の原稿を作製するのに問題によっては臨時に専門家を呼んでセミナーを開催した。このようなセミナーは、①主要問題に関するル氏の考えを明確にし、②当該問題に関する一般見解および解決策を明らかにし、③または以前には考えられなかった新政策の立案にも大いに役立ったの

である。ブレーンの基本的な考え方は、①不況の原因が国内的であること、②権利の乱用を防止するために政府の統制を強化すると同時に経済活動を刺激し、これを安定させるためにも統制が必要である。前者はテオドル・ルーズヴェルトやウィルソンの実施した政策であり、後者は農業の計画生産の如き全く新しい政策であること、③巨大企業を分割すれば生産性が低下するので、これを維持するが経済力の集中が私的利益のために乱用されないように統制しなければならぬということ、にあった。またタグウェルは国際経済の面からの不況打開策として、①国際的協定により関税率を低下し、貿易を拡大すること、②ドイツの軍備縮小と賠償金の引下げを条件として連合国に対する米国の戦債を減額すること、③健全通貨の建前から金本位制度へ復帰すること、などを挙げている。以上の諸政策がル氏の大統領指名受諾演説の基本原則であった。

一九三二年の大統領選挙戦ではル氏は、①誤った経済政策でアメリカ経済を投機と生産過剰に導いたこと、②株式下落の影響を見くびりその重要性について国民に誤った指導を与えたこと、③不況原因を外国に帰したことの誤り、④不況の重要性を正当に認識せしめたがって救済が遅延し改革を行なわなかった等の点でフーバー政権を激しく攻撃した。しかし、フーバー大統領としては恐慌対策として復興金融会社による州、銀行、鉄道等への融資、連邦準備制度による買オペレーション、連邦農務局の農産物価格維持政策、投資および雇用の維持、賃金の安定、労働時間の短縮

等の政策、さらに赤字財政による不況対策にまで乗り出していた。しかし、フーバーの考え方は基本的には自由放任主義であって、金融および信用の面だけを統制し、生産および分配の面は全く無統制に放置した。これに反し、ル氏は金融、信用だけでなく、生産、分配の面に対する統制と福祉国家の実現を目標とした。ル氏は企業が莫大な利潤を物価の引下げや賃金、配当の引上げに用いず、これを過剰投資に使用したことが生産過剰、過少消費の根本原因であると考えた。一九二〇年には人口の二二%が農業に従事しているのに国民所得の配分率は僅か一五%に過ぎなかったが、一九三二年にはその比率は七%に減少した。農業救済政策として長期的には農務省を改組し、農業計画を立案し農民の税負担を軽減し、短期的には農民の債務を救済するために再融資や支払期限の延長を認め、関税の引下げにより農民の購入物資の価格の引下げと余剰農産物の輸出を計ることを提案した。水力資源の開発に関してはテネシー河、セント・ローレンス河、コロラド河、コロンビア河等の水力発電計画、失業者の救済対策としては失業保険制度の創設が強調された。ル氏は農業対策としては金融的救済および生産統制を重視し、産業対策としては公益事業および証券発行の統制、鉄道に対する融資、産業別協議会組織の結成と政府のこれに対する統制、労働対策としては失業保険制度による労働者の救済を指摘した。フーバーはル氏の政策は政府の統制強化により、伝統的なアメリカの自由主義を破壊し、個人の自由を制限し官僚主義の弊害を助長するものであり、赤字財政はインフレを助長し

個人の貯蓄を喪失せしめ、金融機関にも大打撃を与えるものと攻撃した。ル氏はこれに対し、フーバーの自由主義政策では不況の打開は不可能であり、積極的な国家の統制、計画経済および福祉国家の実現のみが唯一の不況打開策であると主張したが、選挙の結果はル氏の圧倒的勝利に帰した。

要するに、ル氏の基本的な経済思想は私的企業制度は維持すべきであるが、その自由なる運用は必ずしも公共の福祉を増進するものではないから、州または連邦政府が必要の場合にはこれを統制しなければならぬということにある。彼の経済哲学はハドソン溪谷の地主の思想すなわち社会の裕福なるものは貧困なる者を助ける義務があるという思想から出発し、経済的に窮乏者を救済するのは社会の義務であると考えようになった。ハーバード大学時代彼はアメリカ経済がフロンティアの喪失と共に成熟期に入り、大企業への経済力の集中が経済社会に重大な脅威を与えるようになったことを学んだ。経済制度は抽象的な原則論からその是非を論ずべきものでなく、人類社会の福祉に貢献するか否かによつてこれを判断すべきであるという進歩主義思想の影響を受けた。彼は経済力の集中が政治的にも経済的にもアメリカ民主主義の実現を妨げているとし、テオドル・ルーズヴェルトやウィルソンの進歩主義の影響でボス政治と大企業に反対し、天然資源の保護および社会立法の制定を主張した。そしてまた、海軍次官補時代大企業間の独占価格の横行や労働組合についても研究する機会を得た。彼は独占価格を打破するため適正な基準生産費を決定す

るために政府直営のパイロット工場の建設を提案したが、これは後にTVAの電力料金の適正基準を設定する計画として実現された。ニュー・ヨーク州における進歩主義の伝統はスミス知事の時代に始められ、ル氏はこれを継承したのみならず、彼は総合的な地域開発計画を実施し、土地の保全と植林、土地の利用計画、水力資源の開発、都市と農村の均衡的發展、道路の建設を実施し、また失業保険、養老年金等、労働者保護立法も推進した。過少消費が不況の根本原因であるという認識の下に、購買力増強がニュー・デイル政策の中心となった。ニュー・デイルの第一の段階は産業復興法(NRA)や農業調整法(AAA)の如き産業の復興を目的とするものであったが、この第一段階のニュー・デイル政策の中、失業救済および総合的地域開発を目的として発足したTVAはニュー・デイルの輝かしい記念塔である。ニュー・デイルの第二段階はワグナー法、社会保障法、公正労働基準法など一連のリフォームが行なわれたが、これもその目的は購買力増強にあった。

ニュー・デイル政策はあきらかにアメリカ経済政策の大転換を意味するものである。もちろんある種の政策はフーバー時代の延長に過ぎないものであったが、国家の統制や計画が経済の全領域に広げられるようになったことと、福祉国家実現への諸政策が強力に進められるようになったことはニュー・デイルの特徴である。ル氏の政策が社会主義ではないというのは、基本的産業の国有化や経済活動の全面的計画化を意図していなかったとし、ま

た経済活動における利潤的動機を必ずしも否定しなかったからである。ル氏の意図した積極的國家は私的企業が活発に活動し得るような経済状態を保持すべきか、あるいは社会主義への過渡的段階にとどまっていたてよいか、どうかという問題を後に残しているようである。

三

著者はこの書物の題名の示すように、ルーズヴェルトの経済思想やニュー・ディールに関し、ルーズヴェルト図書館に保管されている貴重な一次資料に基づいて正確かつ詳細な叙述をしている。したがってルーズヴェルトの経済思想の発展および変遷、また彼を中心として展開されたニュー・ディール政策の起源および発展を知るには極めて有用な書物であるということが出来る。しかし、ルーズヴェルトおよびニュー・ディールのアメリカ史における位置づけがなされていたならば本書の価値を一層高めたことであろう。