

書 評 と 紹 介

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』

評者：佐藤 千登勢

1930年代にフランクリン・D. ローズヴェルト政権の下で行われたニューディール政策については、これまで非常に多くの研究がなされてきたが、政策体系としてのニューディールがいかなる性格を持ち、アメリカという国家のあり方にどのような影響を及ぼしたのかという問いは、今日に至るまで論争的なテーマである。史学史上のニューディールの評価については、それが急進的な改革であったのか、それとも保守的な資本主義の救済にすぎなかったのか、アメリカ政治の伝統を継承するものだったのか、過去との決別だったのかといった二項対立的な解釈が長い間、論争の中心を占めてきた。だが、ニューディールをどのように解釈をするにせよ、労働者の組織化と労使交渉を労働法によって保障した点においてニューディールが革新的な側面を備えていたことは、今日誰しもが認めるところである。そのような法的枠組みの中で、労使関係を安定化させ、経済成長を促すようなシステム—それはしばしば「ニューディール体制」とよばれる—は、基本的に1970年代までアメリカで機能していたと考えられている。

その後、ヴェトナム戦争に端を発した軍事費の増大や国際競争の激化によるアメリカ経済の停滞により、民主党は実業界の攻勢から労働組合を守ることができなくなり、こうしたシステムは揺らいだ。その揺らぎは、1981年のレーガン政権の誕生によって新自由主義的な政策が行われるようになると、さらに決定的なものになり、「ニューディール体制」は終焉を迎えたとされるようになった。そしてそれに伴い、メディアやジャーナリズムにおいて、ニューディールに対する批判が声高に叫ばれるようになった。1930年代に行われたニューディールは、大恐慌を克服することができなかったばかりでなく、国家の機能を過度に膨張させ、財政赤字を常態化させることによって、現代アメリカが抱えるさまざまな問題の根源を作り出したと論じられるようになったのである。

本書は、このようなニューディールに対する評価を改めて検証し、20世紀のアメリカの国家像を再検討するための貴重な手がかりを、私たちに与えてくれる意欲的な労作である。著者は、1935年に始まった第二期ニューディールの改革的な立法として知られている全国労働関係法（ワグナー法）、社会保障法、合衆国住宅法の制定過程を詳細に検討することによって、「ニューディール期に目指された国家のあり様がいかなる特徴を有していたのか」を明らかにしようと試みている。

本書の考察の主たる対象は、これらの改革立法が成立するまでに連邦議会の内外で繰り広げられた議論であるが、民主党のロバート・F. ワグナー上院議員が「労働リベラル派」の先鋒としてどのような構想を示し、その実現に向けていかなる勢力と論争を繰り広げたのかが詳細に

検討されている。ワグナーの政治思想は、大恐慌によってもたらされたアメリカ経済の問題は、国内の貧富の格差や富の不平等な分配に原因があり、それを是正するために連邦政府が「階級的な立法」を制定し、積極的に介入する必要があるという見地に基づいていた。ワグナーは、労働立法により労働者の団結権・団体交渉権を承認し、団体交渉を通じた賃金の引き上げを保障することによって、資本から労働者への富の分配を増やし、労働者の購買力の向上を通じて産業を復興させなければならないと考えていた。そうしたメカニズムを補強するために、全国的な社会保障制度の設立や公共住宅の建設を提案した。

ワグナーは労働者があらゆる産業で組織化されれば、労働運動が昂揚し、再分配政策を政府に要求するような社会が到来すると考えていたが、著者は、こうしたワグナーの政治思想には、戦後ヨーロッパ諸国で成立したような福祉国家としての要素が見られたとしている。アメリカは比較福祉国家論的に見ると、きわめて制約の多い「自由主義的福祉国家」であるが、それはニューディールに起源があるのではなく、1930年代後半にワグナーらが提示した社会民主主義的な構想が、第二次世界大戦直後に葬り去られてしまったために、そうした限定的な福祉国家が確立されたのだと著者は論じている。

著者のいう「労働リベラル派」として、ニューディールの改革立法を主導したワグナーの構想や理念は、どのような歴史的な背景の下で形成されたのだろうか。第1章「現代的リベラリズムとロバート・ワグナー」によると、ワグナーのリベラリズムの特徴は、市民的政治的権利の保障だけでなく、基本的な生活や経済的機会の平等性の保障を求める点にあるという。ワグナーのこうした思想は、1910年代からニューヨーク州で社会改革立法の経験を積み、労働組合と密接な関係を築くことによって深められ

た。ワグナーは、大恐慌が始まるはるか前、アメリカが経済的な繁栄を謳歌していた1920年代から、労働省による失業問題の調査の拡充、連邦と州の協力による全国的な職業安定所制度の設立、公共事業による雇用の拡大などの必要性を説いており、こうした点にワグナーの先見性が見られるという。

ローズヴェルトの盟友としてニューディールの立案に協力するようになったワグナーが、ローズヴェルト政権誕生直後に行われた第一期ニューディールにおいて、どのような役割を果たしたのかは、第2章「リベラル派内部の分岐と産業復興構想」で明らかにされている。ワグナーら「労働リベラル派」は、1933年に成立した全国産業復興法（NIRA）をめぐり、全国製造業者協会（NAM）を中心とした「実業界保守派」と対立した。経済規模を拡大させることによって国民所得を増やすことが先決であると説いていた大企業の保守的な経営者に対し、過少消費論に基づいた復興構想をワグナーは展開した。労働者に使用者と対等な交渉力を与え、労使間の富の分配を平等化することが復興につながると主張したワグナーに、「実業界リベラル派」からも同調する人々が現れ、対立の図式は複雑化した。

本書の中心的なテーマである第二期ニューディールの3つの改革立法の制定過程において、ワグナーに代表される「労働リベラル派」が展開した議論は、第3章以下で取り上げられている。まず、ワグナーの名が冠されて広く知られている全国労働関係法（通称ワグナー法）の制定過程においてワグナーの真骨頂が発揮されたことが、第3章「全国労働関係法と労使関係モデルをめぐる対抗」で描かれている。ワグナーはNIRAの弱点を、使用者との力関係の中で労働者の権利を十分保障していないことに見出し、全国労働関係法の制定によって団結権・団体交渉権を保障し、不当労働行為事項を明確

にするなど労働者の権利を広範囲に認めるとともに、会社組合の違法化や全国労働関係委員会(NLRB)の権限拡大などを目指した。こうしたワグナーらの主張に対し、「実業界保守派」は勿論のこと、「実業界リベラル派」の中からも反対の声が出され、「階級立法」としての労働法の制定や連邦政府の「私的」領域への介入度をめぐり、大きな対立が見られたという。

リベラル派内部の意見の相違や対立が顕在化したことは、第4章「社会保障法をめぐる政策構想の対抗」でも明らかにされている。全国的な社会保障制度の設立が必要であるという点については、「労働リベラル派」も「実業界リベラル派」も合意していたが、失業保険の形態をめぐる意見の相違、いわゆるウィスコンシン派とオハイオ派の対立がリベラル派内に見られた。そうした対立の背後には、産業の活性化に社会保障法が果たすべき役割に関する認識の違いがあったという。ワグナーは、社会保障法の制定においても、経済的な復興と、労働者の生活保障および平等な購買力の分配という二つの目的の両立を目指していた。

1937年の合衆国住宅法の成立を扱った第5章「公共住宅政策の形成」は、既存の研究によって提示されてきた解釈に再考を迫っている。同法は、リベラル派の構想が挫折した「ニューディールの行き詰まり」の始点とされてきたが、著者は同法をリベラル派の改革構想の中に位置づけ、産業復興との関連を論じることで再評価を試みている。社会保障法と同じように、住宅法の制定にも、ワグナーら「労働リベラル派」は、住宅産業の復興と低所得者のための公共住宅の建設による富の分配の平等化という二重の期待を込めており、1920年代とは異なる経済復興の実現をワグナーは展望していたという。

このように本書は、ニューディールの代表的な改革立法が、保守派対リベラル派という単純

な対立によって形作られたのではなく、労働政策をめぐるリベラル派内部の複雑な対抗や協調関係が生み出した力学により実現したことを、一次史料を丹念に検討することによって明らかにしている。ワグナーは、法によって労働者の権利を保障すれば、人間としての尊厳を守るのみならず、彼らの購買力を拡大させ、生活水準を引き上げることで、大恐慌を克服することができるかと信じており、ワグナーはこうしたヒューマニズムと現実的な不況対策をみごとに融合させた政治家であったことが明快に論じられている。

最後に本書を読んでいくつか疑問に思った点をあげておきたい。まず、上述したように本書ではワグナーが、大恐慌が始まる前から失業問題への関心を深め、具体的な解決策を考えていたことが論じられている。革新主義の時代に形成されたワグナーの構想が、ニューディールへと直線的に連なっていったと著者は見ているようであるが、大恐慌という状況の中で思想が形作られていった部分はないのだろうか。ここで思い起こされるのは、ローズヴェルトがニューヨーク州知事時代に同州で労働法の制定に関わり、ローズヴェルト政権発足後は労働長官として活躍したフランシス・パーキンズである。パーキンズは、ワグナーともたいへん近い間柄にあり、革新主義時代の労働立法の影響を受けていたという点でもふたりは共通している。しかし、パーキンズは閣僚として政治的な判断を迫られることが多く、社会保障法の制定過程などでは、現実的な状況に応じて妥協することを厭わなかった。社会保障法に健康保険が入れられなかったことも、ローズヴェルトとパーキンズの政治的な判断によるものだとされている。ワグナーは上院議員であり、パーキンズとは異なる立場にあったが、ワグナーの場合は、革新主義的な労働立法の発想がそのままニューディールへと継承されたと見るのであろうか。

また、本書が最終的にたどり着いた結論として、著者は「労働リベラル派」と「実業界リベラル派」、「実業界保守派」、それぞれの協調と対立、またそれぞれのグループの内部での不一致などにより、第二期ニューディールという最もアメリカが左傾化した時期でも、ワグナーの構想が完全に受け入れられなかったと論じている。ワグナーは、産業別労働運動を軸とする労使関係の確立とそれを通じた経済復興を目指しており、労働運動が組合員のみを代表するのではなく、政治的な課題の実現に主体的な役割を果たすことを展望していた。しかし現実には、戦後の労働運動は労働組合を偏狭な利益集団へと変容させてしまい、ニューディールと戦後の間に明らかな断絶が生じたことを強調している。

具体的には、1935年に社会保障法によって設立された全国的な社会保障制度については、1940年代末から1950年代にかけて社会保険の給付を拡充していこうとする動きが頓挫し、その代わりに労働組合は企業年金プランに関心を向けるようになった。著者によると、社会保障制度の問題はニューディールの行き詰まりによるのではなく、組織労働者が、社会保障制度の拡充を求めなくなってしまったことにあるという。また、公共住宅政策も同様に、戦後に大きく変容したという。だが、本書ではこうした戦後の転換については、必ずしも具体的に説明されておらず、冷戦の始まりが労働運動に与えた影響や戦後の繁栄がもたらしたリベラリズムの後退などについて、もう少し丁寧に説明する必要があると思われる。

さらに、サブタイトルにもあるように、ニューディールがアメリカの「国家像」をどのように再構成したのかという問題を本書は提起している。著者は本書の随所で、アメリカという国家をヨーロッパの福祉国家とは異なるものとして対比させているが、ヨーロッパの福祉国家とは

具体的にどのようなものであるのかは、十分に説明されているとは言い難い。また、ニューディールが作り出した国家の中で、いかなる形で国民統合が進められたのかという点も重要である。基幹産業に従事している白人男性労働者を中心とした人々がニューディールから多大な恩恵を受け、その見返りとして彼らは民主党の重要な支持基盤となり、いわゆる「ローズヴェルト連合」の一翼を担うことになったことが、これまで多くの研究によって明らかにされているが、本書のような視角からこの問題を見た場合、階級や人種・エスニシティ、ジェンダーなどにより複雑に差異化され、分断された国民を統合することにニューディールはどこまで成功したと言えるのだろうか。

1990年代以降、技術革新による産業構造の変化や雇用形態の多様化などを背景に、労働組合の組織率が低下し、伝統的な労使関係は衰退の一途をたどっている。それに伴い、組織労働者と民主党リベラル派の連携も、以前のように自明のものではなくなりつつある。そうした状況下にあつて、政府の介入を強めることにより労働組合の団体交渉力を強め、ニューディールの原則を取り戻そうという試みは今日に至るまで成功していない。こうした中で、本書を通じて、ワグナーをはじめとする「労働リベラル派」が目指した国家のあり方を改めて考えてみることは、たいへん意義深いことである。本書がアメリカ史のみならず、政治史、労働史の研究者や学生に広く読まれ、こうした問題への関心を喚起してくれることを期待したい。

(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』勁草書房、2014年5月、422頁＋xi、7,000円＋税)

(さとう・ちとせ 筑波大学大学院人文社会科学研究所教授)