

## アメリカ社会保障の成立と社会事業

— ニュー・デール時代を中心に —

一番ヶ瀬 康子

### 一、はじめに

現代のアメリカ社会を理解するために、ニュー・デールの時代を学ぶことは、必須条件であるといわれている。(1)このことは、アメリカの社会福祉を理解するためには、よりいっそう、強調されてよいことではなからうか。今日、わが国で、切実な関心事としてなげかけられている「社会保障と社会事業」の關係、すなわち、社会保障制度の出現が社会事業をどう規制するか、又社会事業の存在が社会保障の成立、発展のためにはどういふ意味をもつかなどなどの問題は、アメリカにおいて、まさに此の時期に出現したであろうと思われるからである。又、今日、私たちがいろいろのな意味で移入せざるをえなかつたアメリカの社会福祉、とくに社会事業諸技術は、おそらく、このときの社会保障法など、いわゆる一連のニュー・デール社会立法とともに形成あるいは規制されてきたと考えるからである。その点を、アメリカ人自らも、次のように指摘している。

「社会保障法は、アメリカの Social Services の歴史で、一時期を画するもの (Land mark) である。」(F. J. Bruno "Trends in Social Work 1874—1958" p. 315)

「一九二九年九月、ニューヨークの株式取引所の破滅に端を発した不況は、アメリカ社会福祉の方法とくに、貧民救助の方法を全くかえてしまつた。」(W. a. Friedlander "Introduction to Social welfare p. 136)

本稿は、以上の点、すなわち、ニュー・デイル時代のアメリカ社会保障法の成立過程と、それとの関連で社会事業が変貌する過程とを、当時の時代的背景のなかで、考察することを目的とするものである。

(1) 中屋健一「ニュー・デイル」六頁

(2) 雑誌「社会事業」(全社協刊)三五年一月号などを参照。

※本稿の問題意識および方法論については、この機関誌の昨年号に掲載した拙稿「アメリカ社会福祉発達史研究にかんする若干の問題提起——比較的方法による一試論——」を、又、この稿であつた時代の以前の時代については、アメリカ社会事業の成立時代(日本社会学会機関誌一号、近刊の予定)を、参照していただければ幸甚である。

## 二、大恐慌下の国民生活

周知のごとく、ニュー・デイルおよびそのもとの社会保障法の成立は、一九二九年一〇月二四日に、ニューヨーク株式取引所に端を発した大恐慌後の国民生活を、舞台として、展開されたものである。それは、大恐慌によつて、「すつかりたきめされた国」<sup>(1)</sup>の産物であつた。

しかし、「心理的にも、精神的にも、まつたくアメリカ国民の不意をついたかたちで」<sup>(2)</sup>あらわれたという大恐慌の原因は、その前の金融独占資本の時代に、そしてとくに一九二〇年代の繁栄期に準備されていたことを、忘れてはならないであらう。すなわち、生産力の急速な発展の結果生じた技術的失業の増大、繁栄を反映しない実質賃金の減少、ひろがる貧富の差、そのためにあらわれた生産と消費との基本的な矛盾の拡大などが、まさにその運命を予言していたのである。たとえば、一九二九年度の合衆国における所得の分布は、第一表のごとくである。所得階級別の較差のいちじるしいことはいうまでもないが、当時の物価水準で、最低生活費二〇〇ドル(ブルツキングダ協会算出)という基準に照応すると、それまでのアメリカ史上最大の繁栄の年に、

第一表 1929年度の合衆国における所得の分布

所得階級 (単位ドル)	家族数 (単位 1000)	家族総数の 累加百分比	所得の 累加百分比
0—1,000	5,899	21.5	4.5
1,000—1,500	5,754	42.5	13.0
1,500—2,000	4,701	59.6	23.6
2,000—2,500	3,204	71.2	32.9
2,500—3,000	1,988	78.4	40.0
3,000—5,000	3,672	91.8	57.9
5,000—10,000	1,625	97.7	72.0
(10,000—75,000)	(595)	(99.8)	(87.3)
(75,000以上)	(36)	(100.0)	(100.0)
合計	27,474	100.0	100.0

Leven, M. Molton, H. G. and Warburton, C., "America's Capacity to Consume" (1934) p.54 (レオ・ヒューバーマン、アメリカ人民の歴史(下)邦訳 p.146)

第二表 1929—33年恐慌の諸指標

	1929	1932
国民所得(億ドル)	811	400
俸給労賃所得(%)	492	299
配当金所得(%)	60	27
農家総収入(%)	120	53
輸出総額(%)	55	17
卸売物価指数	100	67.4
農産物価指数	100	45.6
工業生産指数	100	46.2
石炭生産高指数	100	40.9

都留重人「アメリカ政治と経済政策」p.239

六〇%のアメリカ人が、貧困のもとに生活していたことになる。しかも、移住者が多く、小家族化の傾向のいちじるしかった当時のアメリカにおいて、大恐慌の衝撃が、おそらく他国よりも強くひびいたであろうことは、想像にかたくない。恐慌のすさまじさは、第二表の諸指標から推察出来る。とくに

俸給労賃所得、農家総収入の低下は注目すべきであらう。国民生活におよぼした影響については、当時の諸統計をはじめ、政府の委員会報告、社会事業諸団体の調査ならびに報告、さらに当時の文学界の主潮であったリアリズム文学や社会小説などなどによつ

第三表 民間労働力、雇用、失業数(単位=1000人)

	総労働力(軍事労働力を含む)	民間労働力	雇 用	失 業
1929	48,065	47,803	46,304	1,499
1930	48,883	48,420	44,172	4,248
1931	49,270	49,010	41,099	7,911
1932	49,830	49,576	37,675	11,901
1933	50,403	50,151	37,517	12,634
1934	51,032	50,774	39,806	10,968
1935	51,663	51,394	41,186	10,208
1936	52,273	51,972	43,374	8,598
1937	52,849	52,527	45,254	7,273
1938	53,465	53,130	43,220	9,910
1939	54,095	53,726	44,884	8,842

←(総人口)  
122,775,046  
人  
国勢調査

Eveline M. Burns "The American Social Security System" (1949)  
p.10 の "Issuer in Social Security" p. 609 より引用した表より作製  
総人口は、参考のため筆者が記した。

てうかがうことが出来る。

とくに失業者の数は、一九二九年から三〇年、三〇年から三一年と年々増大し、三三年には、約一、三〇〇万人になつてゐる。

(第三表参照) しかも、その失業が、失業者一人に対してばかりではなく、家族全体にかけた深刻な波紋は、一九三二年の上院における失業救済事業調査分科委員会での報告がしめしている。

「わたしが救いを求めたのはわたしの生涯で今度が最初です。だが現在の状態ではわたしは救いを求めねばなりません。わたしは、永い間失業してゐました。そしてわたしの妻は病気でねていて薬が入用です。だが、わたしの懐には食べ物をかう金がありません。一体どうすればいいのでしょうか? わたしは盗みをしたくはありません。だが妻や子供に食べ物がほしいと泣かせたくもありません。」(一九三二年一月四日、ペンシルヴァニア州知事の、上院失業救済事業調査分科委員会の席上で読みあげた手紙の一文、R. O. Boyer, H. M. Morris: "Labor's Untold Story", 雪山慶正訳「アメリカ労働運動の歴史Ⅱ」(一一二頁))

「ジョージ・ワシントン高等学校の上級生のユージーン・オルセン(十六才)は、級でも優秀な成績をしめ、とくに自然科学の研究に関心をもつていたが、自宅の地下室の倉庫の食品台についている紐でくびつり自殺をした。父親は大工で数ヶ月間失業

していた。家賃を支払うことができないので、彼の家族は立退きを命ぜられ、家賃をはらわず地下の穴倉にすんでいたのだ。父親は「息子の自殺のただひとつの原因は、わたしの見るところでは、家族の財政状態についての悩みだと思えます」といつた。(一九三二年六月六日「ニューヨーク・タイムス」の記事、「R. O. Boyer, H. M. Morais 雪山訳 前掲書、二二三頁)。

又、自分自身が失業をまぬかれた人々も「友人たちが、職を失い、経歴はめちやくちやにされ、全生活を変更することを余儀なくされ、もつとわるいことが起りはしないかという不安に絶えずいためつけられているのを目のあたりに見た」ことによつて、心のなかに「終生忘れることのできないものをきざみつけられた」といつている。まさに生活不安の波及、社会不安の増大といえよう。

一九三二年には、三〇〇〇万あつたといわれる被救恤窮民層の状態は、次のように報告されている。

「それはほんの昨日のことでしたが、一〇人づれの家族が五人づれの家族と一しよに、三部屋のアパートに引越してきたという事件が私の耳に入りました。当委員会のメンバーの方々にとつてはどんなに驚くべきこととごさいますし、私たちのまわりではこんなことはほとんど日常茶飯事なのです。近所の人たちがこうした人々をうけ入れるのです。彼らは椅子の上でもねむります。フライデルフィアの状態には全く筆にも口にもつくしようなないものがございます。私たちのすべての事務所に何とかしてベッドか椅子かを見つけてくれという要求がない日としてはほとんど一日もございません。その上ですわつたり身体をのばしたりすることが出来る箱がほしいという要求なんぞ、ほとんど信じられぬこととごさいますし、(一九三二年、上院失業調査分科委員会でのユダヤ人福祉協会の事務局長、ドロシー・カーンの報告「Leo Huberman "We, The People" 小林良正、雪山慶正訳「アメリカ人民の歴史、下」一二九頁、この報告は「Nathan Edward Cohen "Social Work in the American Tradition", p. 162」にも引用されている)。

又、すべての現象が、とくに黒人には、しわよせされていたのである。一九三〇—三六の期間に、黒人男子の熟練労働者の半数は白人に地位をうばわれ、三分の一は不熟練職種に格下げられ、一七%以上が失業したといつている。不熟練労働者をふくめて黒人は総労働者の八%をしめていたが、黒人失業者は総失業者の二二%にたつた。つまり黒人労働者は白人の三倍の割合で排除されたのである。(6)といわれている。

以上、のべてきたような事情は、とくに当時のアメリカの家庭生活の型の変化に媒介されて、さらに不安をましたという、N. E. Cohen の "Social Work in The American Tradition" のなかにおける指摘は、きわめて重要である。それは、当時、支配的になりつゝあつた都市型の生活の型について、次のように記されている。<sup>(7)</sup>

①都市型の家庭生活は、生産者として、共同の仕事をするのがないということと密接に関係がある。

②家族が、食・衣のように基礎的な経済上の必要物の一切を賃金に依存しているので、世帯主の失業は、家族全体の生活の構造に影響をあたえる。

③都市化された生活では、その需要が物質や費用のかゝるレクリエーションにむく。又、余裕のあるお金をもつたり貯金をしたりしないで、分割払いにむける家庭が平均してふえてきた。

④都市の家計は、食物・衣服に対して弾力性にとほしい。又、農村の家計の型がそうであるように、余計な扶養家族を吸収する弾力性がない。

⑤失業した老令者の増加とともに、扶養家族として、老人を親族がひきとることを余り喜ばない傾向が出てきた。

以上のような背景のなかで、つかまえてどころのない頼りなさと恐怖が充満し、「革命の温床」<sup>(8)</sup>と思われた国民生活のなかから「革命の火の手」<sup>(9)</sup>をはらんだいくつかの闘争や、運動が、もりあがつた。一九三〇年の、失業者一二五万人による各都市での大デモストレーション、一九三一、二年におけるワシントンへの国民飢餓行進（失業保険と失業救済要求が中心）おなじく三二年のワシントンへのポーンズ行進（第一次大戦出征軍人の恩給要求）や全国農民救済協議会、三四年のアメリカ青年会議、三六年の全米黒人会議や婦人運動などなど。又「テクノクラシ」<sup>(10)</sup>「エビツク運動」<sup>(11)</sup>「ユートピア協会」<sup>(12)</sup>「ハム・エツク運動」<sup>(13)</sup>などや、有名なカフリン神父の運動にいたるまで、種々の意識又形で、いろ／＼な場所、それらは展開されていつたのである。

しかし、当時の運動および闘争のなかで、クライマックスは、C・I・O（産業別組織委員会）の結成ならびに闘争であろう。

それは、とくに、大恐慌のはじまつた頃失業保険に反対した。A・F・Lの方針にあきたらない労働者、又生産力の発展に対応し

第四表

労働組合の発展と罷業の増加

	組合員総数 (1,000人)	A E L 内組 合員 (1,000人)	C I O 組 合員 (1,000人)	単独組合員 (1,000人)	罷業件数 (件)	参加人員 (1,000人)
1931	3,526	2,890	—	636	810	342
1933	2,857	2,127	—	730	1,695	1,170
1935	3,728	3,045	—	683	2,014	1,120
1937	7,218	2,861	3,718	639	4,740	1,860
1939	8,980	4,006	4,000	974	2,615	1,170
1941	10,489	4,569	5,000	920	4,288	2,360

Statistical Abstract of the U.S. (1950) p.207 (ブラウンアメリカ  
資本主義発達史 p.227)

てふえた単純型半熟練労働者たちによつて結成されたものであつた。その数は急速にふえ、争議も次々に展開された。(第四表) 当時の様子は、次のように述べられている。

「勇気は、つきからつぎへと伝染してゆき、産業から産業へ、都市から都市へ、工場から工場へ、郡から郡へ、州から州へとしたいにその力をつよめていった。どの新聞でも版を新たにすることに、自分たち自身の利益をまもつて前進する新しい数千の労働者についての新しい記事をのせたが、それにつれて、労働者の勇気は日一日と新しい高さまでたかまつていった。数百万の民衆が傲慢不遜な十億ドルの資産を擁するオープン・シヨップの要塞ゼネラル・モーターズ会社を降服させつゝあつた史上空前の坐り込みストライキのことを新聞で読んだとき、彼らがどんなに新たな感激と決意に胸をふくらませたかは、ほとんど想像してみることできないだろう。……彼ら(数千のピケット・ラインにたつて高らかに歌う労働者たち)は歴史を感じとつていた。……彼らは、自分たち自身をもつて経験したことだけは、肝に銘じて詳しくおぼえていた。つまり、彼らは、彼らが遭つた強制立退きや失業のことや、一九三二年にフォード工場で射ち倒された、デモに参加した失業者たちのことや、祖国の軍隊に襲撃された帰還兵たちのこと(ボーンズ行進の時のこと——筆者注)や、サンフランシスコで殺された労働組合員たちのこと、——こうしたことについては実には「Story」雪山慶正訳「アメリカ労働運動の歴史」二〇二(三四)

これらの描写は、当時のC・I・Oの活動が、いかに当時の国民生活の苦悩のなから出てきたものであるが、又、国民がどのようにそれを見ていたかを、よくあらわしていると思う。<sup>(10)</sup>

この期には又、社会主義政党、とくに共産党員の数が、一九二九年〇九、六四二人、一九三二年〇一、四〇〇〇人、一九三四年〇二、四〇〇〇人、一九三六年〇四、一〇〇〇〇人と、年々増加していつたのである。彼らは、それぞれの運動、とくに失業者協議会や、C・I・Oの結成については多大な役割をはたしたといわれている。<sup>(11)</sup>

大恐慌下の陰惨な国民の窮乏生活、そこにただよう不安や恐怖のなから発生し、急速に展開された闘争や、運動——。当時の状態を社会事業家たちは、次のように語つたとのべられている。「社会事業家たちはいたるところで、私にたいして、失業者協議会による街頭デモや飢餓行進がやられなかつたならば、いくつかの州では救護制度なんか全然設けられなかつたでしょうし、ほかの州でも実際行われなかつたことでしょう」と。(Mauritz H. Halgren "Seeds of Revolt")<sup>(12)</sup> また、基本的には、社会事業家たちがいみじくも感じたように、闘争や運動こそ、当時の公共の諸制度をそして社会保障を、成立させる契機となつたのであつた。

- (1) Leo Huberman "We, The People" 小林雪山訳(下) 二二八頁
- (2) I. Leighton, edited "The Aspiring Age (1919—1941)" 木下秀夫訳 四頁、アサー・M・シユレジンガー「アメリカを震動させたヒュー・テイラーの百日間」参照
- (3) A. J. Youngson Brown "The American Economy 1860—1940" 渡辺誠毅訳 十章、Frederick Lewis Allen "The Big Change" 佐藤・平松訳 九章などを参照
- (4) Erskine Caldwell "Tobacco Road" (1932), James T. Farrell "Studs Longan" (1932—5), J. E. Steinbeck "The Grapes of Wrath" (1939) Richard Wright "Native Son" (1940) などなど
- (5) Frederick Lewis Allen "The Big Change" 佐藤・平松訳「二十世紀アメリカ社会史」二二四頁
- (6) 「現代資本主義講座」4所収の石堂清倫「資本主義社会における少数者の問題」一九五頁
- (7) N. E. Cohen "Social Work in the American Tradition" p. 1636 or Shepard B. Clough "The New Economic



(8) I. Leighton 「前掲書」木下訳 六頁、七頁

(10) 当時、宗教家のなかに、たとえばシカゴのマンデラン僧正など、CIOを指導した人もあつた。

(11) W・Z・フォスター「アメリカ合衆国共産党史」下二一、二二、二三章参照

(12) R. O. Boyer, H. M. Morais "Labor's Untold Story" 雪山慶正訳「アメリカ労働運動の歴史Ⅱ」一四六頁参照

### 三、ニュー・デイルの性格

大恐慌は、周知のとおり、アメリカを中心に、ヨーロッパおよび日本にまで、深刻な波紋をなげかけた。まさに世界大恐慌として、それは、ドイツにおけるナチス抬頭の挑躍台となり、日本においてもその後の暗い方向を確立せしむる基盤となるなど、重大な意味を世界史に記録した。しかも一方では、大恐慌の嵐の圏外で、革命十数年後のソヴィエト連邦が、第一次五ヶ年計画を一步一步実施していたのである。ファシズムの抬頭と、コミニズムの挑戦とのなかで、革命の温床とまでいわれた当時の国民生活が、新しい政治を期待したのは、当然のことであろう。冷たい尊大な個人主義者といわれるフーヴァーにかわり、一九三三年三月「忘れられた者」<sup>(2)</sup>のための「ニュー・デイル」を約束して登場したルーズヴェルト大統領は、次のようなあいさつを行つている。

「さて、まず最初に私の固い信念を申しますならば、われわれが恐れなければならない唯一のものは恐怖そのものなのであります——恐るべきは、何だか得体のしれない、よくわからない、根拠のない恐怖感そのものなのであります。……………」

価値は想像のつかない低さにまで下落しました、税金は高くなりました。われわれの支払い能力は低下しました、あらゆる種類の政府機関は収入のはげしい削減に当面しております。通商貿易の流れにおける交換手段は凍結されております。製造事業の倒壊した残骸がそこら一面に横たわつております、農民たちはその生産物の市場を見つけることができません、何千という家族の多年の貯蓄はあとかたもなく失われてしまいました。

さらに重要なことは、多数の失業市民がいたましくも生きるか死ぬかという問題に直面しており、同じように多数の市民が

労働に服しているが、その報酬はあまりにも少ない。くだらない楽観主義者だけが、現在のこの暗い現実を否定することができるのであります……………

私は自己の憲法上の義務にしたがつて、この恐慌下になやめる世界のなやめるアメリカ国民が必要とする一切の諸方策を勧告するつもりであります……………」(第一次大統領就任演説「Beard Charles A. and Mary R. 岸村金次郎、松本重治訳「アメリカ合衆国史下巻」附録七三九、七四〇頁)

しかし、この就任演説にもられた考え方、とくに人民の福祉に対する政府の責任という点は、決して、ルーズベルトによつて発明されたものでないことに注目せねばならない。かつてのプログレシヴイズムの時代のセオドア・ルーズベルトの就任演説のなかに、又、ウィルソン時代の政策の理念に、又、フーヴァ大統領によつて任命された社会動向調査委員会の討論のなかに、それは、しばしば強調されたところのものであつた。ルーズベルト自身も、とくにセオドア・ルーズベルトの影響については、彼が一九三四年に記した「On Our Way」のなかでのべている。(4)したがつて、彼の方針にもとづき「アメリカは行動を必要とする。……………われわれは行動を起さなければならぬ。しかも今すぐ行動しなければならぬ。」という挨拶のとおり、就任直後の一〇〇日間臨時議会でうちだしたニュー・デイル政策は、「実際のみにて、プログレシヴイズム時代の諸政策の多くが受け継がれたものであつたといわれている。しかし、それは又、プログレシヴイズムの頃より、はるかに国家的規模のもとに「集合主義的」であり、「現実主義的、実験主義的」であつたといわれている。(7)すなわちプログレシヴイズムは金融独占資本確立期の混乱のなかであられた社会改良にもとづく理念であつたのに対し、ニュー・デイル政策は、一九二〇年代の繁栄のなかで増大した独占資本と、波局的大恐慌の結果、資本主義擁護のため、確立せざるをえなかつた国家独占資本主義期の政策であつたといえよう。たとえば、ヴァルガは、「ニュー・デイルの目的は、なによりも第一に、農民と労働者に革命的な大衆行動をやらせまいとすることにあつたのである。」とのべている。(8)

ところで、当時の世界状況のなかで、アメリカの独自の方向とされるニュー・デイルは、何故、国民に支持されたのであ

うか。いかえれば、革命の温床やげしい闘争がありながら、社会主義あるいはファシズム革命には、何故はしらなかつたのであろうか。根本的には、アメリカ帝国主義の強大さが規制していることはいうまでもないが、社会思想の次元でとらえるならば、それは、アメリカ・デモクラシーの存在がクローズ・アツプされるべきであらう。たとえば、ニュー・デイル政策自体には、本質的に批判的であるW・Z・フォスターですら、ルーズベルトを一応は「合衆国の偉大な民主主義的大衆から支持された自由主義者」と書いている。又、逆に、ルーズベルトの第二次大統領就任演説のなかのよびかけのなかにも、それがうかがえる。

「……われわれのデモクラシーに挑まれたる課題があります。わが国で何千万人の市民が——全人口の大部分に当りますが——現代の最低生活水準で生活必需品と見られるものの大部分にこと欠いているという事実が今日、現にあるのであります。……」

私は、国民の三分の一が衣食住の悪い状態におかれているのを見かけるのであります。私が諸君にお知らせするのは、期待をもっているからなのであります——何となれば、わが国民は、自己の中に不正を窺見し、またその存在に気づけばそのよう

な不正を除去しようとする意欲を奮いたつてくれるで、あります。—— Beard Charles A. and Mary R. 岸本・松本訳「アメリカ合衆国史下巻」七四二頁、傍点筆者

ルーズベルトの政策に対する国民の支持を Charles A. Beard, Mary R. Beard: "The American Spirit" (1942) は、次のようにのべている。「アメリカ人はアメリカ人なりにアメリカの問題の解決に乗り出したのであつた」。アメリカ社会には、唯一不可分のこの共和国に対する各人の忠誠心がある。……「大社会」的性格をもつアメリカにおいて起された計画化運動は、深刻な情熱的な国民的自覚を反映せずにはいながつた。<sup>(10)</sup> Merle Curti: "The Growth of American Thought" のなかでも「ニュー・デイルに結びついた特定の施策や原則についてのさまざまな世論調査を研究してみると、全人口のなかで、上にあげたと同じぐらいの割合（有権者の六〇％——筆者注）が、個人の福祉に対する公共の新たな責任という観念に好意をもつたことがわかる。」<sup>(11)</sup>とのべられている。デモクラシーが、たんに、ファシズムやプロレタリア独裁とちがう政治機構であることの認識においてのみではなく、むしろ、人間平等の自然法として、又、「何人も飢えることは許されぬ」<sup>(12)</sup>という意識、行動として、

展開し、それを国民が、アメリカのほこりとして自覚したところに、まさにアメリカ的な特質がみられるのである。すなわち、そのアメリカ・デモクラシーという共通の広場を強調することを通じて行つた大巾な政府の譲歩、それを指揮したルーズベルト大統領をはじめ、ニュー・デイラーのプラグマティックな政策、それらを契機に革命はふせがれたといえよう。

アメリカ・デモクラシーの根源は、はるかにさかのぼれば、植民地時代の開拓者精神にまで、およぶことが出来よう。しかし、その現代的な系譜は、通常「アメリカの良心」といわれた十九世紀後半から二〇世紀初頭にかけての、社会改良家の思想にみる事が出来る。そのため、ニュー・デイールの確立に、社会改良家のはたらきや、革新的な社会事業家の啓蒙は、価値高く、評価されている。たとへば、Arthur M. Schlesinger Jr. "The Age of Roosevelt: The Crisis of the Old Order, 1919—1933 (1967) には、次のように述べられている。「ハルハウスや、ヘンリー・ストリートや、消費者同盟、又その他の組織は、社会的な責任をすべての世代に教えた。」<sup>(13)</sup>そして、その具体的な例として、多くの人名をあげているがその中に、ニュー・デイール政策の折労働長官として活躍したF・パーキンス、FERAの長官H・ホプキンス、ルーズベルト夫妻などの名がかかっているのである。

又、とくに、社会事業家としてニュー・デイールの中心人物の一人であり、今尚、アメリカの社会事業家の誇りであるHarry. L. Hopkins は、Robert E. Sherwood "Roosevelt and Hopkins" のなかに、次のような意識の持主として、画かれている。

「六月十七日に——彼が政府勤務に就いてから三週間後——ホプキンスは社会事業国民会議で講演しにデトロイトへ行つた。……彼は連邦政府が市民たちに対してもつ義務としての——私立団体の仲介という見せかけをとらない——救済の立場に立つて論じた。」(Robert E. Sherwood "Roosevelt and Hopkins" (1948) の村上光彦訳 六二頁)

「ホプキンスがF・E・R・Aの初期に鼓吹することに成功した重要原則がほかにもふたつある。ひとつは、より保守的な社会事業員たちからは革命的でまるきり実行不可能だと考えられたことだが、それは救済の範囲を、単に貧窮者への食糧支給だけでなく、衣類、住居、医療の提供へと拡張したことである。これらの原則は社会事業の概念全体を継承し、かつそれに影響を

及ぼしたものである。」(前掲書 六二頁)

「ホプキンスは最初の二、三ヶ月間のうちに、先行した生半可な制度から受け継いだ、伝統に縛られた社会事業員たちのいく人かをやめさせ、彼自身の、政府責任無制限という見地に一致した男女を連れこんだ。」(前掲書 六七頁)

ニュー・デイル政策が展開するにしたがつて、左右両派から批判が高まつてきた。とくに、一部の大資本家たちは、アメリカ自由連盟を一九三四年に組織あるいは支持した。そして共和党と密接な関係をもち、労働組合の発展に反対し、反ユダヤ主義、黒人にたいする差別待遇などを支持し、フーヴァー主義への復帰を要求した。又、一九三四年秋の中間選挙のときには、共和党と連合し、大審院に援助をもとめた。大審院は、全国産業復興法、鉄道退職法、フレイジャーレムケ法、農業調整法を違憲と宣言した。しかし、ルーズベルトは、国民大衆の支持により、それをうちやぶつた。そのため、一九三六年の選挙のさいには、遂に共和党も、ニュー・デイルの主要救済策を是認し「(反対党のお株を奪うという意味から)自分たちならそれらの政策をもつと効果的にもつと少ない経費で行うことができると公約した」<sup>(17)</sup>のである。左派とくにW・Z・フォスターはルーズベルトは「依然として中道の針路をとつたが、しかしそれはいまや、彼がいう『まんなかよりすこし左』であつた」<sup>(18)</sup>という評価をしている。「共産党の一般的な方針は、ルーズベルトとニュー・デイルについての労働者のなかにあつたブルジョア民主主義的幻想とたたかう一方、ルーズベルトの改革政策を支持し、さらにそれらの政策からできるかぎり最大の利益を労働者階級のために獲得することであつた。それは、積極的な批判をしながら支持をするという政策であつた。」<sup>(19)</sup>ということである。そして、C・I・Oをはじめ、その他の大衆組織が、圧倒的にルーズベルトを支持した一九三六年の選挙には、ルーズベルトを「客観的に支持」<sup>(20)</sup>したとべている。

ニュー・デイルが、修正資本主義の立場でおこなわれたものであることは、現在定説である。事実、ニュー・デイルの時期に、工業資本の利潤率は、とくにへつていない。<sup>(21)</sup>ルーズベルト自身も、資本主義そのものを支持する旨は、しばしば強調している。<sup>(22)</sup>しかし、それが過去の自由放任主義から変ぼうした面も、注目するべきであらう。F. L. Allen の "The Big Change".

には、一九三〇年代の苦しい十年間は、アメリカ国民の将来に非常に大なる意味をもつ、数多くの遺産を残したのである」と、次のように述べている。

「その第一の、しかも最も根本的なものは、個々のアメリカ人の運命はお互いに組み合わされていて、すべての人が『一つのボートに乗りあわせている』という考え方である。……………」

一九三〇年代のもう二つの遺産は、さきにも述べた第一の考え方に由来し、それを補足するものである。そのひとつは、もしも個々のアメリカ人が非常に困っている時には、他の人々が政府というものを通じて、助けてやらなくてはならないという考え方である。もうひとつは、二度と再び、大不況時代が来ないように政府を通じて努力することが、自分たちの仕事だということだ。この二つの考え方はどちらも困苦のうちに生まれ数年のきびしい試練を経た上で、一九四〇年に至つて暗黙のうちに大多数の人々に承認された。」(Frederick Lewis Allen "The Big Change" (1962) の佐藤・平松訳 一二九頁、これも、N. E. Cohen 前掲書 一六五頁に引用されている。)

すなわち、ニュー・デイルルによつて、福祉国家への方向が確立されたのであつた。しかし、その結果は、一応、ほとんど未知数のまゝ、四、五年後には、世界第二次大戦の暗雲のなかにつつまれていつたのである。

- (1) 「全般的危機の深化」といえよう。
- (2) 「社会学者ワイリアム・グラハム・サムナーの用いた言葉で、政府から顧みられない中産階級や労働階級を指す。ルーズヴェルトは一九三二年の選挙戦にしばしばこれを引用した」ということである。(レイトン編アスピリンⅠエイジⅡ木下訳八頁、訳者のつけた説明)
- (3) アメリカ学会編「原典アメリカ史」五巻四四三頁～四五八頁に所収された社会動向調査委員会の報告参照
- (4) 中屋健一「ニュー・デイルル」九頁
- (5) I. Leighton edited "The Aspin Age (1919—1941)" 木下秀夫訳Ⅱ 三頁
- (6) 中屋健一「ニュー・デイルル」十四頁
- (7) 高木八尺「近代アメリカ政治史」六章

(8) エウゲニー・ヴァルガ「ふたつの制度」(一九三九年)一三五頁、W・Z・フォスター「アメリカ政治史概説」山辺健太郎訳下巻 六五三頁に引用

(9) W・Z・フォスター「前掲書」六四七頁

(10) Charles A. Beard, Mary R. Beard "The American Spirit" (1942) 高木八尺・松本重治訳 二六五頁

(11) Merle Auri "The Growth of American Thought" (1943) 鶴飼・鶴見・竜口訳 下巻三七六頁

(12) Leo Huberman 前掲書 小林・雪山訳 十六章

(13) レイトン編「アスピリンIエイジII」木下訳 三〇頁、アーサー・M・シュレジンガーの説

(14) アメリカ・デモクラシーについては、H・ラスキーの名著がある。それには、開拓者精神が強調されている。

(15) Arthur M. Schlesinger Jr. "The Age of Roosevelt: The Crisis of the Old Order" (1967) p.25

(16) 当時のことを記した社会事業、社会福祉関係の本で、被の名前を記さないものは、ほとんどない。

(17) ビーアド「アメリカ合衆国史」下巻 岸村・松本訳 六二九頁

(18)(19)(20) W・Z・フォスター「アメリカ政治史概説」下巻 二六章参照

(21) たとえば、Labor Research Association "Trends in American Capitalism" 高橋・松田訳「アメリカ資本主義の趨勢」六八頁参照

#### 四、社会保障法の成立過程

第一表 マンハッタンにおける月別被救済人員、職業紹介数

		救済	職業
1929	11	1099	602
	12	1613	875
1930	1	1612	1087
	2	1364	966
	3	1417	953
	4	1435	1466
	5	1377	1253
	6	1439	1164
	7	1662	1356
	8	1465	1084
	9	1276	816
1931	10	1495	1822
	11	2440	4178
	12	4243	5842
	1	4273	4193
	2	3098	2835
	3	2938	2456
	4	3486	2402
	5	3342	4059
	6	3165	3241
	7	4725	4258
8	3764	3384	
9	3518	3110	
10	6382	5943	

Klein and Voris "Some Basic Statistic in Social Work" (1933) p.57

(註) たとえば Robert E. Sherwood "Roosevelt and Hopkins" 村上光彦訳などを参照

大恐慌がおこつた頃の、アメリカの救貧制度は、都市町村などいわゆる地方公共団体の責任による各州それぞれの形の救貧法と、州立の収容施設、又、州によつては、それに社会保険がくみあわされたものであつた。連邦の制度は、ごく少数のもの（インディアン、船員、復員軍人など）を対象とするにすぎず、そのほかは、民間団体の施設が救貧にあたつていた。とくに一九三〇年には、失業救済は、民間団体の責任だとされてきた。そのため、大恐慌がはじまつた直後から、民間団体の救済および失業救済の対象は急速に数が増えてくる。（マンハッタンの例、第一表）とくに、当時、どのような団体が、どれ位の割合で、もつとも問題の多いニューヨークの中心部で、救済および職業紹介をひきうけていたかは、第二表によつて明らかであらう。

しかし、民間団体の限界は、次第に明らかになつてきた。一九三〇年に公的な機関の救済の額は、一九二九年の二倍支払われたが、民間の基金からの支払いは、四〇%ふえたのみであつた。<sup>(1)</sup>そして、民間団体の社会事業施設に従事しているものから、公的な機関の必要性が力説されてきた。

「もし、民間の寄付でその荷がおおいきれないのなら、the Family Agencies は、サービスと救済の両方を、官公立の部門として確立すべく、推進しなければならぬ。……」(ラッセルセイシ財団の慈善事業の部門における一九三一年のデイスカツシヨンの報告書「J. C. Brown "Public Relief 1923~1939 p. 66) 」

一方、郡や市町村の救済機関にはたらく人々によつて、一九三一年は、全米福祉関係官吏協会 (The American Association of Public Welfare) がつくられ、失業救済のための新しい機関の必要性などが力説された。又、連邦政府の統計局や児童局は当時の国民生活にかんする詳細な報告を発表した。<sup>(2)</sup>

そのうちに、州の責任として、救済基金や救済行政機関などを設置した州が数州出てきた。その先駆となつたのが当時ルーズベルトが知事であつたニューヨーク州であつた。ルーズベルトは、州立法律臨時議会の承認をへて、一九三一年九月に、臨時緊急救済局 (T. E. R. A.) を創設し、翌年その二代目局長として、前述のホプキンスを起用したのである。T. E. R. A. の



第二表 マンハッタンおよび近辺の月別、施設別被救済人員と指数  
 (指数=1929—30年までの平均を 100 として)

	A. I. C. P		カトリックの 慈善金		C. O. S.		ユダヤ人社会 事業協会		
	人員	指数	人員	指数	人員	指数	人員	指数	
1929	11	599	70.0	519	66.6	640	74.2	435	86.3
	12	816	95.3	676	86.8	857	99.3	510	101.2
1930	1	775	90.5	798	102.4	957	110.9	552	109.5
	2	679	79.3	604	77.5	776	89.9	450	89.3
	3	659	77.0	636	74.3	808	93.6	537	106.5
	4	1294	151.2	834	107.1	833	96.5	527	104.6
	5	1058	123.6	895	114.9	812	94.1	516	102.4
	6	900	105.1	903	115.9	836	96.9	604	119.8
	7	872	101.9	946	121.4	1014	117.5	597	118.5
	8	718	83.9	808	103.7	845	97.9	517	102.6
	9	597	69.7	842	108.1	745	86.3	379	75.2
	10	1303	152.2	888	114.0	1230	42.5	429	85.1
	11	2904	339.3	1402	180.0	2569	297.7	1051	208.5
	12	2998	350.2	1976	253.7	3596	416.7	1743	347.8
1931	1	2683	313.3	1918	246.2	2485	287.9	1391	276.0
	2	1703	198.9	1380	177.2	1949	225.8	1085	215.3
	3	1441	168.5	1275	163.7	1818	210.7	1045	207.3
	4	1264	147.7	1171	150.3	1594	184.7	863	171.2
	5	1823	213.0	1283	280.2	2122	245.9	1304	258.7
	6	1465	171.0	1844	236.7	2045	237.0	1191	236.3
	7	1745	203.9	1714	220.0	2162	250.5	952	188.9
	8	1362	159.1	1404	180.2	1705	197.6	804	159.5
	9	1328	155.1	1403	180.1	1488	172.4	791	156.9
	10	2920	349.3	1883	241.7	2315	268.3	1498	297.2

Klein and Voris "Some Basic Statistics in Social Work"  
 (1933) p.192

A. I. C. P = Association for Improving the Condition  
 of the Poor

C. O. S = Charity Organization Society

理念は、創設のさいのルーズベルトの演説によれば次のようなものであった。

「……………不運な市民たちは、慈善上の事柄としてではなく、社会義務上の事柄として、政府の手によつて援助がのべられねばなりません。……………」Robert E. Sherwood "Roosevelt and Hopkins" (1948) 村上光彦訳 I 四五頁

二〇〇〇万ドルの公債を基金として出発した F E R A の経験は、そのまゝ、F E R A にうつされたといわれている。(3)

これらの間に、フーヴァー大統領のとつた処置は、緊急雇用委員会（後に失業救済委員会）の組織化、一九三〇年の救済法による三一年の公共事業、一九三二年の緊急救済再建法による復興金融会社（R E L）など、きわめて消極的な政策にすぎなかつた。

一九三三年三月、ルーズベルト大統領就任直後ひらかれた一〇〇日間の有名な臨時議会は、十四種の法令ならびに諸対策を生みだした。それは、とくに、三つの R —— 救済 (Relief)、復興 (Recovery)、改革 (Reform) を、目標としたものであつた。社会保障法成立までの救済にかんする主なものおよび関連のあるものを、制定年月順にあげると、次のとおりである。(5)

◎資源保存青年団 (C C C) 一九三三年三月

各州に割当てられた数だけ、被救護世帯から青年（一八才から二五才）を選び、各地の山森事務所、土木事業所のキャンプで働かせ、生活の面でも余暇指導などを行つた組織である。一ヶ月三〇ドルの給料を支給し、そのうち二五ドルは家族に政府が直接に送金した。

◎連邦緊急救済法 (F E R A) 一九三三年五月

各州の救済に補助を与え、失業救済にも援助をあたえた法律、五億ドルの資金を使った。

◎テネシー河流域開発公社法 (T V A) 一九三三年五月

テネシー溪谷を開発し、水力発電を行う政府企業の創設法であるが、二五万人の人を動員した点で失業救済になり、又、従事者および住民の福祉を積極的にはかり、支持を得たという点で「進み行く民主主義」として評価された。

◎住宅所有者貸付法 一九三三年六月

住宅所有者貸付会社を設立し、二〇億ドルの債券を発行せしめ、住宅を抵当としている負債者の救済にあつた。三四年全

国住宅法により、さらに強化された。

◎全国産業復興法 (NIRA) 一九三三年六月

政府と大企業の協同体制で、公共事業の計画を定め、適正競争のための申し合せを産業毎に規格化することを定めたもの、又、第七章Aには、労働条件の基準、すなわち、少年労働の禁止、最高労働時間および最低賃金の規定、労働者の団結権および団体交渉権、虚偽の広告の禁止、汚職に対する嚴重な罰則、ある産業に対する価格の規定などを設けた。一九三四年、ダロー委員会が「政府によつて維持された独占」という結論を出した。又大企業のみを援助するという不評をこうむり、三五年には最高裁判所から違憲判決をうけた。その後三五年には、労働関係の規定のみをワグナー法として成立せしめさらに最高労働時間、最低労働賃金の規定は三八年公正労働基準法にうけつがれた。

◎公共事業部 (PWA) 設置 一九三三年六月

NIRAの一部として設置、道路、公共建築物(学校・官庁・郵便局など)の建造、資源の保存および開発、低廉住宅の建築スラムクリアランスなどを行つた。失業救済であるとともに、資本金復興でもあつた。

◎職業促進行政部 (WPA) 設置 一九三五年四月

失業対策には、FERA以後、一九三三年に庶民復業局 (CWA) や、新失業対策事業などが設置された。しかし、これはさらに能率的、総合的、短期間に復業を促進するため設置された機関である。不熟練工のために、道路、公園、公共建築物、橋などの事業に紹介するばかりでなく、いわゆるホワイト・カラーに対しては、図書館の整備、案内書の作成、音楽家によるオーケストラの結成などの仕事をあたえた。二二万六千人に職業をあたえた。

◎全国青年行政部 (NYA) 設置 一九三五年四月

高校以上の学生に対する奨学金の給与や、働きながら勉強を続けることのできるアルバイトの世話などを行つた。

以上のほか、農村に対しては、農業調整法 (AAA)、緊急農地抵当法が一九三三年に、農地抵当再金融法が一九三四年に出来ていることも重要であろう。ニュー・ディール政策のもとで、いかに連邦政府のもとに、救済が統轄されていつたかは、第三表によつてより明確である。しかし、一九三五年前半期までの対策は、いわゆる緊急対策であつたといえよう。一般的な救済のほかに

第三表 緊急救済のために国庫ならびに地方公共団体よりうけた金額  
(1933年1月—1935年12月)

年	合 計	連 邦		州		郡、市、その他	
		金 額	%	金 額	%	金 額	%
合計	4,119,004,631	2,918,701,248	70.9	519,445,598	12.6	680,857,785	16.5
1933	794,535,689	493,996,282	62.2	103,741,319	13.0	196,798,088	24.8
1034	1,489,861,759	1,066,651,303	71.6	189,421,902	12.7	233,688,554	15.7
1935	1,834,607,183	1,358,153,663	74.0	226,282,377	12.3	250,171,143	13.7

Josephine C. Brown "Public Relief 1929~1939" p204 に引用された Federal Work Agency Work Projects Administration の 1940年に出された統計

第四表 商量輸出入額

	輸 出 額	輸 入 額	輸出 超過額
	(千ドル)		
1929	5,240,995	4,399,361	841,634
1930	3,843,181	3,060,908	782,273
1931	2,424,289	2,090,635	333,654
1932	1,611,016	1,322,774	288,242
1933	1,674,994	1,449,559	225,435
1934	2,132,800	1,655,055	477,745

中屋建一「ニュー・デール」p.34

府としては、次には、より合理的な永久的な対策を必要視してくるのは当然であらう。一九三四年六月に、ルーズベルトは、議会に於て了た特別教書のなかでつぎのようにのべている。

「本年冬には、社会保険によつて生活保障を促進しようという大事業に着手してもよい。本事業ははじめての試みではない。多くの州、企業あるいは多くの文明諸国ではすでに実施しているものであつて、その経験から学ぶことが多い。私は、人生における幾つかの大きな生活の危機——ことに失業と老令に關係のあるもの——に対して、ただちに生活を保障できるといえる健全な

革命の主力になりやすい青年男子労働者や失業者、又それに参加あるいは援助する可能性をもつた学生やホワイト・カラーなどへの対策を、矢つぎばやにうち出したにすぎないように思われる。この過程において独占資本はより優位な地位をしめてくるとともに、一九二四年には、最氣回復の兆がみえてきたのである。(第四表)したがつて政

方策を研究しつつある。私はこの点について州と連邦政府は最大限に協力すべきだと信ずる。私はまたこの保険制度の実施に必要な財源を、増税よりもむしろ国民の拠出にまつべきであると信ずる。……」(全国社会福祉協議会「アメリカの社会保障」十六頁)

そして、農務、財務、法務各長官に、FERAの長官ホブキンスを加え、経済保障委員会を任命したのであった。その報告書の結論は、次のようなものであった。

「経済的保障制度の目的は国民の一人一人にそれぞれ年令に応じた健康状態に応じた適当な収入を保障することであり、またすべての国民を困窮と自立不能に陥し入れる生活危機から守るべきである。ただしその実施は、生活の危機の一つ一つからはじめざるを得ない。労働能力ある者に対しては、民間雇用の促進をはかるとともに民間企業が一時雇用し得ない身体強健なもののためには公共事業を振興する事により、すべての人にまず仕事を与えることが肝要であり労働能力のない要保護者、すなわち老人、盲人および児童に対してはただちに救護の手を一層さしのべることが必要である。さらにまた貧困予防の他の手段としては失業保険と老令保険が必要である」(全国社会福祉協議会「アメリカの社会保障」一七頁)

ニュー・デール政策実施の過程のなかより生れた結論として、この結論は注目すべきであろう。一九三五年社会保障法成立前後、その実施のため過程をまとめると、次のような順序になる。

- 一九三四年六月 八日 ルースベルト大統領、社会保障にかんする最初のメッセージを議会にて発表
- 一九三四年六月二九日 六七七七号政令により、経済保障委員会設置
- 一九三五年一月 四日 失業救済にかんして、大統領、メッセージを議会にて発表
- 一九三五年一月一五日 経済保障委員会報告を大統領に提出
- 一九三五年一月一五日 社会保障法案(経済保障法というタイトルで) 議会に提出
- 一九三五年一月二三日 緊急救済充当金法案議会に提出

○一九三五年四月八日 緊急救済充当金にかんする一九三五年法により、四、八八〇、〇〇〇、〇〇〇ドルの支出を大統領承認さる。

○一九三五年八月十四日 社会保障法大統領領によつて承認さる

○一九三五年一〇月一日 社会保障庁ひらかる

○一九三五年十一月十二日 FERRA最後の補助金を州に出す

○一九三六年二月一日 議会によつて、社会保障法の目的のために予算を充用する件が、はじめて承認された

○一九三六年二月十一日 連邦政府の補助金が、公的扶助に対し、社会保障庁を通じてはじめて与えられた

(Josephin C. Brown "public Relief" 1929—1939" p. 302)

一九三五年に成立した社会保障法の正式の名称は「連邦政府の行う養老手当制を創設し、さらに各州が、老人・盲人・被扶養児童ならびに不具児童、母子の福祉、公衆の保健および州失業補償法の管理について適切な処置を構うことができるようにしこれによつて一般人の福祉をはかろうとする法律」という。内容は、要約すると、

① 老令年金と失業保険制度——社会保険

② 老令者扶助・要保護児童扶助・盲人扶助の補助——公的扶助への補助

③ 母子保健施設・肢体不自由児施設・児童福祉施設・公衆衛生事業・職業補導事業への補助——社会施設事業への補助

の三本立であつた。その適用範囲・社会保険の軽視・とくに医療保険の軽視・農民の無視などは、他国とくに英国の社会保障と比較して批判が多いのは周知のごとくである。それらの理由としては、一九三五年以前アメリカにおける社会保障の成立が実質的に停滞していた理由について、いわれていたとほとんど同様なことが、指摘できうるのではなからうか。すなわち、Shepard B. Clough 社 "The New Economic Insecurity" in *Economic Security for Americans* (1933) のなかで、次のように原因をのべている。「自助の伝統、民間の保険の高度な発展、地方の貧困救済の広汎な適用」<sup>(5)</sup>とくに、失業と老令者に保険の重点が

おかれたのは、前述したとおり、当時の失業者の数および悲惨さ、又家族の縮小化にともなう老令者の問題が、アメリカの生活型のなかではとくに目立つてきた現象であつたからといえよう。尚、一九三九年の改正で、遺族年金支給が制定された。(7)

社会保障法の成立は、とくに、ニュー・デイル政策自体の転換のなかで位置づけられなければならないであろう。(8)それは、独占資本の振興を反映したところの、救済による購売力補給政策から公共事業による民間投資誘い水政策への転換のなかで、考えられるべきである。つまり、それは、FERAによる多額の救済費の削減を意図し、社会保険による合理化をはかつたものであつた。ことに、失業保険は、WPAで象徴される失業対策事業の補充として、成立したものであつた。そのために社会保障法成立後は、連邦政府の州に対する管理機構が、より整備されたものになつていつた。また、総資本としての国家の性格もよりはつきりしていつたといえよう。したがつて社会保障法成立以前のNIRAにおける労働にかんする条項の発展である一九三五年のワグナー法、一九三八年の労賃および労働時間統制法の成立は、無視できない問題であらう。しかし、これら労働立法の実施には、多くの障害があつたといわれている。とくに、一九三七年になつて、再び増大した失業の影響で、それらは、より停滞的になつていつたといえよう。失業問題は、社会保障や労働立法をそれ自体によつては、解決されずに、むしろ一九三八年以後の軍備拡張によつて、解決されていつたのである。

- (1) Josephine C. Brown "Public Relief" 1929—1939" p. 65
- (2) これらの点に關しても Brown のものを参照
- (3) Robert E. Sherwood "Roosevelt and Hopkins" 村上訳 四六頁
- (4) L. Leighton edied "The Aspirin Age" 木下訳Ⅱのアーサー・M・シュレジンガー「アメリカを震撼させたニュー・デイルンの百日間」など参照
- (5) 頁田の選訳は、Nathan E. Cohen "Social Work in the American Tradition" (1938) に準じた。
- (6) Shepard B. Clough "The new Economic Insecurity in Economic Security for America" p. 70
- (7) 三十八頁の Cohen の説明参照

- (8) この点に関しては、講座「社会保障」冊のなかの、金子卓治「アメリカニュー・デイル政策と社会保障」など参照  
(9) Leo Huberman "We, The people" (1947) 小林・雪山訳(下)オ十八章参照

#### 五、ソーシヤル ワークの発達

アメリカの社会事業とくに、ソーシヤル ケースワークは、周知のとおり、二〇世紀初頭から一九二〇年代の繁栄期にかけて成立した<sup>(1)</sup>。そして、一九三〇年代の初頭には、かなり高い社会的評価をうけていた。たとえば、フーヴァー大統領の任命による社会動向調査委員会の報告のなかでは、その点を、とくに政策のなかでの必要性との関連で、次のようにのべている。

「社会政策の科学的基礎付け

.....  
近き将来においては、建設的な社会本位の思惟が、社会問題の研究者たち、社会的発見の先駆者たち、政治的識見のある社会学者たちの頭脳のうちに、たくましく展開しゆくことをわれわれが期待するのは、それに相当の根源があるのだ。.....

社会問題「の調査と対策の提案」におけるイニシアテイヴをとるものとしては、いろいろな調査所や、研究会や財団その他のものがあり得るし、そのあるものは特定の社会問題の専門的調査に、他のあるものは、より一般的な社会問題の研究に関心をもち得るであろう。かかる調査や研究は、現に、各大学や独立の調査研究所などで、現に行われておることであり、その結果として、公共福祉、公衆衛生、教育、社会事業及び裁判所の判決においては「科学に基礎をおいた」社会技術」が、従来よりもより充分にとり入れられてきたのである。.....」(傍点筆者、アメリカ学会編原典「アメリカ史」五巻 四五四頁)

大恐慌勃発後の社会事業家の活動は、すでに折にふれて、のべてきた。公・私各機関の社会事業家たちは、大恐慌のすさまじさをあらゆる機会に報告し、自らの機関の限界をうたえていた。又、種々の組織を通じて、公立の救済機関の設置や、失業対策の必要性を叫び、実現のために協力したのも多かつた。又、ルーズベルト大統領のもとに活躍したホプキンスをはじめとして、積極的にニュー・デイル政策を計画したのもあつた。又、ニュー・デイルの理念を、もつともよく消化して、民衆に普及したのも社会事業家であつた。たとえば、当時のセツトルメントの活動などにそれを見ることができ(2)。



そして、とくに大恐慌およびそれへの対策は、技術の飛躍的發展に対しても、一大契機となつたのである。たとえば、一九三一年に、それがすでに指摘されている。

「不況時の鉄槌の如き打撃が未曾有の情勢に対する焦眉の急務が彼等のケースワークの技術を形づくりつゝあるのだ。好況時に發展の過程をたどりつゝあつた精神病学の諸種の発見と相関連し、其の影響を受けている如の個人に対しての集中的仕事は、経済的不況の始まつた時期より以前に社会のケースワークが到達したよりも技術的に遙かに進んだ地点にまで訓練された社会事業従事者を運んで了つた。(M. W. Glenn: Personal and Professional Sources of Inspiration for Social Workers ……Root of Courage) (Proceedings of the National Conference of Social Work, 1931) の邦訳、財団法人中央社会事業協会社会事業研究所「海外社会事業論文集」三二頁)

ニュー・デイル政策がはじまると、この傾向は、さらに強まつてくる。(3) FERAには有能なソーシャル・ワーカーが雇用され、各州やその他地方公共体の救済機関を監督したといわれている。又、失業対策の部門においては、人種・文化的背景・教育程度などが千差万別であつた失業者に対して、一人一人への配慮と、個人の尊厳を擁護するため、すでに民間の機関では使われていたケースワークの原理を用いたのである。それはとくに Virginia Robinson "A Changing Psychology of Social Case Work" の影響が強かつたといわれている。FERAは又、一九三四年の初夏には、CWAの設置にともなつて増加した地方公共団体のソーシャル・ワーカーに対して、講習会を実施している。又、その後は、各州より、当時すでに開かれていた各地の社会事業学校へ、ワーカーを派遣し訓練せしめている。これらの傾向が、とくに一九三五年の社会保障法により、州その他公立機関へのソーシャル・ワーカーの雇用を通じて、より強調されたことはいふまでもない。社会保障局では、最初の二年間は、講習会で、ワーカーを訓練した。その後は、一九三七年十二月に次のような政策を確立することによつて解決した。社会事業学校に州のソーシャル・ワーカーを派遣する間の給料支払を、連邦政府の補助金から支払うことについて、会計検査官は反対しない。「以上のような傾向を反映し、ニュー・デイル時代には、ソーシャル・ワーカーの数は、急速に増大した。一九四〇年の

全米社会事業会議において議長の Grace L. Coyle は、"Social Work a the turn of the decade" という演説を行い、そのなかで「一九三〇年には、約四万人のソーシャルワーカーがいたが、四〇年の今、その二倍になつている」と述べている。<sup>(4)</sup>

又、当時、単にワーカーの数がふえたのみではなく、その専門職としての地位の向上待遇の改善にも、いくつかの努力の跡がみられる。たとえば、全米社会事業家連盟が、一九三五年にきめた綱領や、<sup>(5)</sup>その他の "The Rank and File Movement"、<sup>(6)</sup>そして、それらに対応しておこつてきたワーカーの組合運動<sup>(7)</sup>などが、それといえよう。一九三一年には、連邦政府の公務員の組合が、そして一九三六年には、州、郡、市の公務員組合の連合体が出来、それらのなかに公立のワーカーは含まれていた。そして、さらに、私立のワーカーが作つていた United Office and Professional Workers と公立のワーカーは連合して、職能別組織としてのソーシャルワーカー組合も作つたのである。以上のほか、一九四〇年一月一日をもつて、社会事業の教育機関を、すべて大学院過程にする旨をきめた社会事業学校連盟の当時の動きも、<sup>(8)</sup>注目されるべきであらう。

以上のように量的にも、質的にも確立した専門職としてソーシャルワークと、社会保障成立との内在的な関連はどうかとらえるべきであらうか、私は、最近アメリカにおける研究者も注目し出している、<sup>(9)</sup>ビュロータラシーの論理で、これをつかむ必要があると思う。すなわち、社会事業の組織化とくに国家政策のなかでの統一化がすすむことの過程において、分化してゆく機能の確立が、専門職としてのケースワーカーの位置を定め、さらに技術を専門化せしめたものではなからうか。当時の代表的な論稿のなかでも、すでに、社会事業の組織化・拡大化にともなう、専門化については、次のように記されている。

「ソーシャルワーカーは、現在大部分が、専門的になつている。……これは、ソーシャルワークの成長とともにほとんどの部分が、直接・間接に組織化されたことにもとづいてゐる。」(Edwin R. A. Seligman "Encyclopedia of the Social Sciences, Vol. 13 (1934, 1937)" p. 169 Philip Klein "Social Work")

又、社会保障法成立の前年ではあるが、一九三四年の全米社会事業会議において E. C. Lindeman は "Basic Unities in Social Work" という演説で、その当時の社会事業の傾向を「一つの傾向は包含性包括性統一性に向い、他の一つは特殊化分離

化多様化への傾向である。」とのべている。そして、次の様な計画を提案したうえで「社会事業従事者は全体としての社会のより大きな統一が完成されない限り、自分の仕事の統一は求め得られないのである。」とのべ、統一のなかで組織的に科学的手段を用いることの必要性を強調しているのである。

「(A)合理的な租税を通じて到達される国民の富の再分配と、生産に比例せしむる様賃金に関して新しき指示を為すこと、(B)国家計画に関連して私有財産を適度に統制すること、(C)公益物、貨幣、信用、限界土地の国有化、(D)住宅の大部分を公益物の位置に昇格させること、(E)医療の社会化、(F)代議制度を全般的には廃棄しないで、政府を職能化すること、(G)失業老年、疾病及び事故に対する保険」(財団法人中央社会事業協会社会事業研究所「海外社会事業論文集」一七、八頁)

一方、ビュロークラシーのなかでの弊害も、同時にあらわれてきている。専門化してゆく職業についている者が常にいわれる「無気力」目的意識の欠如」などが、社会事業界のなかで、しばしば指摘されたすのも、一九三〇年代にはいつてからさらに強くなった。又、とくに、一九三〇年代の中頃になると、公立の機関内でのケースワークの問題や限界が目立つて批判されてくる。たとえば、次のようなことがいわれている。

「政府のソーシャル サービスは、プログラムが余りに高度に分化されている。又、特別なニードを知ることがすまめたり、専門技能の発展をすまめることができないほど、一般化されてしまっている。これは、さげねばならぬことである。」

(Katharine F. Lempert "Social Work and the Social Order" (Proceedings of the National Conference of Social Work 1935, p. 32))

又、Gordon Hamilton も名著といわれる「Theory and Practice of Social Case Work」(1940)の中で、「公共の基金のなかでのケースワークは、或程度の厳しい規定のわく組に対する法的な根拠や、その必然性のため、私的な基金のもとのケースワークより、いつも柔軟性にかけており、又、実験的でない」と批判している。

公・私それぞれの機関における基金の割合を、一一六の都市のコミュニティに関してしらべたラッセルセイヂ財団の報告によると、一九二九年には、二四、二%私的なものであつたが、一九三八年には、それが〇・七%にへつたといわれている。<sup>15)</sup>したが

つて、大部分の機関が、公立であつたといえよう。又、同じラッセルセイヂ財団の報告において、七五の市の施設数においても、一九二九年公立七二%私立二八%であつたのが、一九三四年には公立九八%私立二%になつたともいわれている。このような状態のなかで私立の機関の性格は当然かわらざるをえない。ニュー・デイル時代を期して、私立の社会事業の機関は、公立のそれに対し、実験的先駆的又特殊な部分のみに手として、又、特殊な対象群にその役割をになつてきたといふことである。<sup>(10)</sup>とくに、ケースワークの私立の機関に対して、Arthur P. Miles が指摘している点は、注目すべきことである。一九三〇—四〇年の十年の間に、ケースワークは救済からはなれ、カウンスリング サービスを發展させることに力を用いた。一九三〇年以前には、ケースワークの機関の大多数は、一義的に救済を目的とした団体であつた。ところが、大恐慌の結果、公立の緊急救済機関が確立され、それまで任意団体であつたケースワークの施設は、その主な機能をうばわれ、税金からの補助は廃止された。結果的に、それらは、全く自然に救済とは別に、発達したケースワークのサービス機関にかわつた。これら機関の要求にとつて、精神分析の方法は、まさに適したものであつた。<sup>(11)</sup>当時のケースワーク理論の性格を媒介したものは、当時の私立の施設の性格、そしてその性格を規制したものは公立の機関の發展であつたといえよう。

ニュー・デイルの頃には又、グループワークも、その専門を社会事業のなかで成立している。それは、一九二〇年代までは、主に成人教育あるいはレクリエーション施設のなかで、用いられていたのではあるが、ケースワークほど、専門化されていなかった。しかし、一九三三年の The Education-Recreation Council などによつて、当時の国民生活を明るくするために、又、アメリカ デモクラシーを消化するために、發展せしめられてきたのである。一九三五年には、全米社会事業会議に、一つの部門がグループワークに与えられ、又、一九三六年には、アメリカ、グループワーク研究協会が発足している。そして、一九三九年には、十四の社会事業学校が、グループ、ワークのコースをもつている。尚、コミュニテイオーガニゼーションも、<sup>(12)</sup>やゝおかれて、この時代に徐々に成立してきたように思われる。一九三二年に社会事業学校連盟によつて作られた最低の必修学課目のなかに、加えられたのをはじめ、一九三九年の全米社会事業会議におけるその意義づけへの努力などが、それをものがた

つているといえよう。ソーシャル ワークの発達にともない、社会改良的側面は、ソーシャル アクシオンになわされてきたが、その媒介項の役割を、これらの技術は、になわさせられていたといえよう。したがって、とくに民間でのこれらの技術の適用は、とくに当時ニュー・デイルの基調として強調されたアメリカ デモクラシーの防波堤であつたと思われる。

しかし、一九三八年以後の緊迫した国際情勢を反映して、軍備拡張、準非常時体制が叫ばれてくると、ソーシャル ワークはそれぞれ、軍隊あるいは軍部産業部門のなかで、利用されてくる。人的資源総動員の装置としても、ソーシャル ワークの有効性は利用されていつたのである。

- (1) この点にかんしては、拙稿「アメリカ社会事業の成立時代」(社会福祉学会機関誌二号所収の予定)参照
- (2) たとえば、Lorene M. Pacey, "Readings in the Development of Settlement Work." (1950) 二三章より二九章まで参照

(3) 以後ニュー・デイル政策下の諸国におけるソーシャルワークにかんする叙述は、Josephine C. Brown, "Public Relief 1929-1939" オ三・四章および Frank J. Bruno, "Trends in Social Work 1874~1950" の Third Period 1924~1946 のところを参考にした。

- (4) "Proceedings of the National Conference of Social Work 1940" p5
- (5) 社会事業家の雇用が適正な契機に基礎づけられるべきであることなどが定められている。
- (6) Nathan E. Cohen "Social Work in the American Tradition" p201
- (7) Nathan E. Cohen "Idid" (1988) p201~203
- (8) Cohen による Bruno の前掲書参照
- (9) 最近の本で、この点の分析がまことにすばれてらると思われるのは Harold L. Wilensky, Charles N. Lebeaux "Industrial Society and Social Welfare" Part Three p467。
- (10) 財団法人中央社会事業協会社会事業研究所「海外社会事業論文集」一頁

- (1) 「社会主義」一九頁
- (2) 「社会主義」の二二頁～三六頁を訳した M. W. Glenn "Personal and Professional Sources of Inspiration of Social Workers…… Root of Courage" (Proceeding of the National Conference of Social Work 1931) などを参照
- (3) 前者の全米社会事業会議の議事録のなかには、例として Rosemary Reynolds "Need of Case Work in a Public Relief Agency" (1938) Dorothy C. Kaha "Democratic Principles in Public Assistance" (1939) などの有名な報告を参照
- (4) Gordon Hamilton "Theor and Practice of Social Case Work" (1940) p. 23
- (5) Nathan E. Cohen "Idid" p. 728
- (6) Social Work Year Book 1957, p. 37
- (7) Arthur P. Miles "American Social Work Theory" (1954) p. 106～7
- (8) 既述の都合で、簡単にしかのべられませんが Bruno の前掲書と Charles E. Hendy edited "A Decade of Group Work" (1948) を参照
- (9) Nathan E. Cohen "Idid" p. 193～5
- (10) J. G. 及び J. S. による Gordon Hamilton "Theory and Practice of Social Case Work" (1940) の 1. Scope and Purpose of Social Work" の説明を参考とした。
- (11) Nathan E. Cohen "Idid" などを参照

#### 六、おわりに

一九二九年の世界大恐慌が、資本主義の矛盾のもととも大規模な爆発として、又、危機の象徴として、各国の歴史に爪跡をのこしたことは周知の事情である。しかし、それが、とくに、アメリカにおいては、資本の規模、国内市場および国民生活の構造の特殊性などを反映し、さらに又それまでの社会諸立法の未成熟さなどとの関連で、はげしい衝撃としてひびいたといえよう。

そのために、もり上つた労働運動や、各種の革命運動は、アメリカ資本主義の体制をおびやかす、その結果、国家独占資本主義体制は、アメリカ・デモクラシーをてことし、アメリカ帝国主義の優位を基盤に急速に確立されていつたのである。

その過程で、国家独占資本主義体制の「自動安定装置」の一つとして、社会保障法が成立した。それまでの過程のなかで、アメリカの特色の一つであつた民間社会事業施設は、その機能とくに経済保護的な機能を失い、社会事業家たちは、その限界を自覚しその状態を報告することなどを通じて、社会保障成立の過程に協力した。そのなかで成立していた社会事業諸技術とくにソーシャル ケースワークは、社会保障行政の一技能すなわち作業技能として、社会保障の機能をより効率化するために、用いられていつたのである。ソーシャル サーヴィスの社会化、国営化にもなうソーシャル ワークの再編成といえよう。そして、それによつて、さらにソーシャル ワークはビュロークラシーの論理にもとづき、必然的にその機能を分化せしめられ、さらにその技能自体いつそう高度化、専門化していつたのである。

雇用政策の充分でないアメリカ社会保障、又、その不備そのものは、しばしばいわれているように、アメリカにおける労働者政党の未確立、アメリカ資本主義自体の特質によつて規定されてきた。そして、ソーシャル ワーク自体は、それまですでにアメリカにおいて成立していたが故に、社会保障のなかに組み入れられ、あるいは規制され田いられていつた。設置者およびその事情に規制される「装置」は、さらに「作業技能」を位置づけ規制する。だが、「作業技能」自体は、規制されたわく組のなかで、過去より継承された技能のなかに種々の影響および規制を昇華しつゝ、展開してゆく。技能自体の原理は、いわば「相対的独自性」をもつているといえよう。しかし、社会技術といわれる技能の場合の相対性は、その技能を位置づける制度の状態によつて左右される傾向がきわめて大である。とくに独自性が、科学的にそして社会的に確立されていない場合に、その傾向は、さらに強くなるのではなからうか。技術は、より適格な条件、枠組 (Frame-Work) のなかでこそ、高度化する。しかし、その条件、枠組は、制度の成立によつて、客観的にあたえられてゆくのである。

※この稿のなかで、社会事業家という場合は、社会事業専従者一般を、ソーシャル ワーカーという場合は、専従者のなかで、とくに専門的訓練をうけたものをさす。