

第2次大戦期アメリカにおける 労働力動員問題

黒川勝利

はじめに

本稿は、第2次大戦期のアメリカの戦時経済体制の再検討を目的とする作業の一部であって、特に、当時の労働力動員をめぐる諸問題の分析を、その直接の課題としている。

労働力動員問題を分析する理由は以下のとおりである。

第1に、第2次大戦期アメリカの戦時産業動員政策の中で当時の人々がかつとも問題とし、それをめぐってもっとも厳しい論争を繰り返したのは、実は労働力動員政策の分野であった。すでに私が以前の論文で不十分ながら紹介した再転換論争を含めて、戦時産業動員政策のその他の分野における論争や対立も、そのほとんどは、労働力動員政策の評価をめぐる対立と直接・間接に絡み合っていたのである。

第2に、それにもかかわらず、すでにわが国においても少なくない第2次大戦期アメリカ戦時経済体制に関する論文の中で、労働力動員の問題に言及しているものはきわめてまれである。しかもその少数の例にしても、正確な認識に基いているとは、必ずしも言いがたい。

たとえば横田茂氏は、その最後の部分で労働力動員問題に言及している論文の中で、バーナード・バルークの「労働予算計画」（それは第2次大戦期のアメリカの労働力動員政策の基軸となった）のことを、「労働力配置の強制組織」と呼び、「労働者の人権に対する抑圧をあらわにしている」制度と主張

しておられる。⁽¹⁾

たしかに、「労働予算計画」の内容を平時の自由な労働力市場と比較すれば、これはまさしく「強制組織」であり、「労働者の人権に対する抑圧」に他ならない。しかしながら、第2次世界大戦という総力戦を背景に、戦時産業動員政策の一環として打ち出されたものである限りにおいて、この計画はまったく異なった歴史的役割を担っていた。すなわち、当時の労働力動員政策をめぐる論争、非強制主義（Voluntarism）と強制主義の対立の中では、この計画はむしろ、非強制主義的労働力動員政策の路線のかなめとして機能したのである。

以上のように、労働力動員の問題は、わが国における第2次大戦期アメリカ戦時経済体制の研究史において正当に位置づけられているとは言えない。このような空白を埋めることによって、より豊富なアメリカ戦時経済体制像を構築するための手がかりを提供すること、それが本稿の目的である。

I

問題の背景としてまず、第2次大戦期のアメリカにおける労働力事情の推移、労働力危機の発生に至る経過を考察しておこう。

戦時産業動員の関係者たちにとって、原料の確保や工場・設備の増設は当初から緊急の課題であった。しかしながら、労働力の動員は必ずしもそうではなかった。ニュー・ディールの時代にアメリカを苦しめた高い失業率が、戦時産業動員のためにはかえって有利な条件となったのである。

(1) 横田茂「戦時アメリカの産業動員組織と統制技術」（『関西大学商学論集』第19巻、3・4号、1974年）、352-353ページ。なお、ここで「労働予算計画」として紹介されているのは、正確には、「労働予算計画」を柱とするバルーク＝ハンコックの報告を基本に、戦時人的資源委員会、戦時生産本部、軍部等の協議を経て成立した「西海岸人的資源計画」（Westcoast Manpower Program）である。

ちなみに、1939年6月におけるイギリスの失業者が約120万人、同年5月におけるドイツの失業者が約20万人と推計されているのに対して、ほぼ同じ頃のアメリカは1,000万人近い失業者を抱えていた。また、戦時産業動員開始直前の1940年4月においてもなお、アメリカの失業者は840万人を数えた。⁽¹⁾かくして、翌5月に事実上第2次大戦期の最初の産業動員機関たる国防諮問委員会 (National Defense Advisory Commission) が発足した時、その労働問題担当委員に任命されたシドニー・ヒルマンは、彼の当面の任務の一つとして、軍需生産のための職業訓練計画の作成等とならんで、⁽²⁾ 膨大な失業者に仕事を与えるということをおこなったのである。

もちろん、戦時産業動員の開始=軍需生産の拡大にともなって、その後失業者は急速に減少した。それでも、真珠湾攻撃後の1942年第1四半期においてすら、アメリカにはなお400万人の失業者が残っていた。⁽³⁾

もともと、軍需生産の性格から、特定の産業や職種では、早くから労働力の確保が問題となった。すでに1940年の秋に、金属産業で熟練労働者の不足が深刻化し、関係当局や企業はその対策に追われた。また軍需生産の拡充につれて、低賃金、劣悪労働条件、あるいは住宅その他生活環境の貧困が目立つ地域や産業で労働力不足が頻発する。特に、1942年夏西部諸州の非鉄金属鉱山地帯で発生した労働力危機は、深刻な生産低下を引き起こした。関係諸機関の努力もほとんど効果なく、危機は陸軍が鉱夫経験を有する兵士たち4,200人を休暇を与える形で鉱山に送り込んだことによって、ようやく収拾

(1) Clarence D. Long "The Labor Force in War and Transition: Four Countries," National Bureau of Economic Research, Occasional Paper 36 (N. Y., 1952), p. 5, pp. 16-17.

(2) Civilian Production Administration, *Industrial Mobilization for War: History of the War Production Board and Predecessor Agencies, 1940-1945, Vol. I, Program and Administration* (Wash., D. C., 1947, rep. ed., N. Y., 1969), p. 82.

(3) Long, *op. cit.*, p. 52.

されたのである。⁽⁴⁾

しかしながら、1942年頃までの労働力不足は、おおむね局地的、ないし一時的な現象であった。労働力不足が軍需生産の真のネックとなるのは、1943年中葉のことである。

当時、失業者はすでにほぼ完全に姿を消していた。1943年第2四半期の失業率は1.1%である。⁽⁵⁾戦時産業動員の開始以来、失業者とならんで労働力供給源だった婦人、老人、少年も限界に近かった。加えて、当然のことながらアメリカ軍はなお膨脹しつつあり、その当時毎月ほぼ40万の国民が軍隊に吸収されていたから、銃後の生産のための労働力はむしろ減少しつつあったのである。⁽⁶⁾

危機がまず具体化したのは、軍需生産、特に造船業や航空機製造業が密集した太平洋岸の工業都市であった。すでに1943年の2月、ボーイング社の社長は、大統領と軍部に対して、労働力不足のために生産計画の達成は不可能であると通告した。⁽⁷⁾やがて、太平洋岸のほとんどすべての軍需産業と企業が同じような不満を訴えた。事態を重視した戦時動員局（Office of War Mobilization）長官ジェームズ・バーンズの依頼で現地を調査したバーナード・バルークとジョン・ハンコックは、8月に提出した報告書で次のように警告した。

「労働力の需要と供給は、どうしようもなく食い違っている。航空機のみならず、造船、船舶修理、製罐、鋳業、木材等の重要な生産計画が、太平洋

(4) Civilian Production Administration, *op. cit.*, pp. 424—425.

(5) Long, *op. cit.*, p. 52.

(6) Bureau of the Budget, *The United States at War: Development and Administration of the War Program by the Federal Government* (Wash., D. C., 1946, rep. ed., N. Y., 1972) p. 432.

(7) Byron Fairchild and Jonathan Grossman, *The Army and Industrial Manpower* (Wash., D. C., 1959), pp. 131—132.

岸の全域において、大きく解体しようとしている。」⁽⁸⁾

かくして今や、かつての原料や機械に代って労働力が「戦時生産計画の全局面におけるもっとも決定的な要因」⁽⁹⁾、あるいは「生産に対する究極的な制限」⁽¹⁰⁾となったのである。

II

さて当時のアメリカにおいて、戦時生産のための労働力の動員をその任務としていたのは、ポール・マクナットを委員長とする戦時人的資源委員会 (War Manpower Commission. 以下 WMC と略す) であった。WMC は、1942年2月労働力動員問題に関わっている既存の諸機関の活動を調整するためのものとして設立されたが、9月に全国の1,500の公共職業紹介所組織を、12月に選抜徴兵制度 (Selective Service System) をその支配下に置くとともに、同時に実施された機構改革、権限強化によって、労働力動員政策の担い手としての地位を確立したのである。⁽¹⁾

設立以来 WMC は、続発する労働力危機の中で軍需産業労働者の転職・移動を抑制しようと、雇用安定計画 (the employment stabilization plan) を各地で作成・実施した。この計画が実施されると、軍需産業の労働者は正当な理由なく、すなわち仕事と彼の熟練度が対応していない、家族や健康の都合、水準以下の賃金や労働条件、住宅事情や通勤の便が悪い等の理由なく、離職することができなかった。企業は職業紹介所や以前の雇い主が発行した

(8) Report on West Coast Aircraft Manpower, *Congressional Record*, Sept. 17, 1943, p. 7590.

(9) Civilian Production Administration, *op. cit.*, p. 714.

(10) Bureau of the Budget, *op. cit.*, p. 429.

(1) Bureau of the Budget, *op. cit.*, pp. 182—189. ただし WMC による選抜徴兵制度の支配は名目的、かつ一時的なものにすぎなかった。

“Statement of Availability”（地域によって“Release”，“Certificate of Leaving”とも呼ばれた）を所持しない労働者の雇用を禁じられた⁽²⁾。最初の大規模な安定計画は、1942年9月、西部12州の非鉄金属鉱山と木材業の労働者に適用された。1943年の春には、60ほどの雇用安定計画が各地で実施されていた。さらに1943年4月、マクナットは、ローズヴェルトの“Hold-the-Line Order”（物価・賃金等の凍結命令）を受けて、全国の重要産業の2,700万人の労働者を現在の職場に凍結すると発表した⁽³⁾。

しかしながら、このような努力のほとんどは、期待されたような成果を生むことができなかった。WMCの権限にはなお多くの限界があった。たとえば、WMCは安定計画に従おうとしない企業や労働者に対する制裁の手段を与えられていなかった。また、そもそも地域の労働者事情そのものは、むしろWMC以外の政府機関の活動によって左右された。すなわち、労働力への需要はおおむね、地域内の工場への国防発注によって左右されたが、この発注・調達活動は軍部の権限であった。他方、労働力供給を増加させるために民生生産を削減したり特定の工場・地域に集中させる計画が立てられたが、それには戦時生産本部（War Production Board. 以下WPBと略す）の援助が不可欠であった。しかるにWPBはこれに協力的ではなく、「若干の不毛な散発的ジェスチャーの末に“集中”は不可能であると発表した⁽⁴⁾」のである。

したがって、1943年夏に太平洋岸で本格的な危機が発生した時、WMCのそれまでの政策はほとんど無力であった。かくして、この新たな事態に対処するために、前述のバルーク・ハンコックの報告を受けて立案されたのがい

(2) *Ibid.*, pp. 435—436.

(3) Joel Seidman, *American Labor from Defense to Reconstruction* (Univ. of Chicago Press, 1953, rep. ed., 1976), pp. 159—160.

(4) Herman M. Somers, *Presidential Agency: OWMR, The Office of War Mobilization and Reconversion* (Cambridge, Mass., 1950), p. 142.

わゆる「西海岸人的資源計画」(Westcoast Manpower Program)であった。この計画は、バルーク等の提案、特にそのかなめたる「労働予算計画」(Labor Budget Plan)を基本に WMC のそれまでの経験、特にニュー・ヨーク州バッファロー地区で実施された計画の成果を加味して WMC によって作成され、WPB や軍部との協議を経て、43年9月にバーンズによって公布された。⁽⁵⁾

西海岸人的資源計画の内容は次のようなものであった。

(1) 各地域に WMC, WPB, 軍部等関係当局の代表から成る Area Production Urgency Committee を設置する。WPB の代表を委員長とする。主な任務は、(a) 地域内で可能な生産計画を決定し、その相対的な緊急度を判定して WMC に通知する。(b) 新たな建設計画や供給契約を労働力事情に照らして再検討し、結果を WPB に通知する。(c) 労働力の地域間再配分等によって需給を調整するための計画を作成する。(d) 民生生産の削減を WPB に勧告する、等である。

(2) 同地域に、APUC とほぼ同メンバーから成る Area Manpower Priorities Committee を設置する。委員長は WMC が指名する。主な任務は、次のような事項に関して WMC の地域担当官に勧告することである。(a) APUC の判定を基礎として地域内の企業を労働力の必要度に応じて分類する。(b) 個々の工場について雇用最高限度 (employment ceilings) を設定する、等。

(3) 企業はすべて、公共職業紹介所またはその他の公認されたルートを通して紹介された労働者のみを雇用しうる。労働者もまたこれらの機関によって紹介されたものの中から仕事を選択しなければならない (Controlled Referral とか Priority Referral とか呼ばれる)。

(4) その他、政府諸機関はそれぞれの分野で労働力事情の改善に努力する。たとえば、選抜徴兵制度は、徴兵にあたって重要産業の労働者に特別な考慮

(5) Bureau of the Budget, *op. cit.*, p. 439.

を払う、WMCは企業内において労働力が無駄なく利用されているか調査する、等。⁽⁶⁾

西海岸人的資源計画は、その名称が示すとおり、カリフォルニア州のサン・ディエゴ、ロス・アンジェルス、サン・フランシスコ、オレゴン州ポートランド、ワシントン州シアトルの各地区でまず実施された。

しかしながら、西海岸で始まった労働力危機はまもなく全国に拡大する。かくして、この計画もまた、太平洋岸以外の地域に拡張されていった。

すでに1943年のうちに、コネティカット州ハートフォード、オハイオ州アクロン、ミシガン州デトロイト、オハイオ州クリーヴランド、ニュー・ヨーク州バッファローの各地区で同じような計画が実施された。⁽⁷⁾44年に入ってからこのような地区が増加を続けたのは言うまでもない。さらに1944年6月にWMCは、すべての労働力不足地区にAMPCを設立しemployment ceilingsを設定する、また労働力に比較的余裕のある地区をも含めてすべての地区に男性労働者のControlled Referralを実施すると発表した。10月までにemployment ceilingsは114地区で設立された。APUCも同じように増加し、12月には、若干権限の弱い“modified”APUCも含めると123地区で設立されて⁽⁸⁾いた。

こうして、太平洋岸の工業都市で発生した労働力危機に対処すべく立案された政策が、結局のところ終戦に至るまでのアメリカの労働力動員政策の性格を規定したのである。

(6) West Coast War Manpower Program, *Congressional Record*, Sept. 17, 1943, pp. 7593—7595.

(7) Civilian Production Administration, *op. cit.*, p. 708.

(8) *Ibid.*, pp. 849—850.

(9) *Ibid.*, p. 837.

III

それでは、当時の人々は、このような労働力動員政策を、いかなる性格のもの、あるいはいかなる原理に基くものと考えていたのであろうか。

戦争も終りに近づいた1945年2月、上院軍事委員会において、WMC 委員長マクナットは次のように証言している。

「最初から、私たちは、労働力の仕事は単に政府により、そしてワシントンからの指令によりなしうるような性格のものではない、ということを知っていた。それは地域のレベルにおいてのみなしうる仕事でした。我々は、この仕事は、経営と労働の能動的参加によってのみ、なしうる仕事だということを知っていました。したがって我々は、協同的計画、すなわち言葉の完全な意味で経営、労働、および政府の共同計画であるような計画を、また、地域の必要を満たすための、地域の中で地域のために作られた計画を、開発し管理してきました。」⁽¹⁾

すなわち、非強制主義 (Voluntarism) と地域主義 (Localism)、それが当初からの WMC の政策の原理である、これがマクナットのみならず当時の戦時産業動員関係者のほぼ共通の認識であった。

実のところ、戦後の研究者もまた結論する。「戦争中に、マクナットのレトリックと行動を導いた原理は、Localism と Voluntarism であった。」⁽²⁾

WMC の労働力動員政策のこのような性格は、西海岸人的資源計画の成立によっても基本的に変らなかった。西海岸計画は、それ以前の WMC の政策では解決できない事態に対応すべく立案されたものであるが、WMC の原理

(1) Testimony of Paul V. McNutt before Senate Committee on Military Affairs, Records of the War Manpower Commission (R. G. 211), Series 10, Box 46, National Archives, Wash., D. C., p. 7. なおこの文書は February 1, 1944 の日付になっているが、内容から考えて明らかに1945の誤りである。

(2) George Q. Flynn, *The Mess in Washington: Manpower Mobilization in World War II* (Greenwood Press, 1979), p. 11.

を否定するものではなく、むしろそれを強化し、より精巧なものとしたのである。コリンによれば、「マクナットの考えは西海岸計画によって正当化されたように思われた。それは非強制的であり、地域的であり、そしてそれは⁽³⁾生産、軍事、労働力に關与する官吏たちの間の協力を要求した。」

もとより、第2次大戦という総力戦の渦中における非強制主義とは、あくまで相対的なものにすぎない。マクナットが前述の証言の中で、非強制主義的、地域主義的労働力動員政策のために開発された3つの武器としてあげた“statement of availability”, “priority referral”, “employment ceilings”にしても、平時なら許すべからざる抑圧の手段とみなされたであろう。

さらには、一部の国民に関して政府は、より強制主義的な処置をも採用した。特に、いわゆる Work-or-Fight Order である。これは、徴兵年齢の男性に対して、軍需生産のために労働するか、戦場で戦うかの二者択一を迫るものであって、1943年初頭にマクナットによって、1944年末にバーンズによって⁽⁴⁾公布されている。

とはいえ、当時の労働力動員政策を全体としてみれば、やはりその基調は、西海岸人的資源計画を中心とする非強制主義的路線にあるというのが、当時の人々の共通の認識だったのである。

しかしながら、このような路線が当時の人々のすべてを満足させたわけでは決してない。むしろそれは、第2次大戦期を通じて批判と不満的であった。何よりも相次ぐ労働力危機がその理由となった。西海岸人的資源計画は、

(3) *Ibid.*, p. 68. ソマーズも次のように主張している。軍部や WPB の圧力によって修正されたとはいえ、「それはおおむねバルークの勧告を基本線として維持し、以前知られていたよりずっと WMC の権限と影響を拡張した。」Somers, *op. cit.*, p. 150.

(4) Albert A. Blum, “Work or Fight: The Use of the Draft as a Manpower Sanction during the Second World War,” *Industrial and Labor Relations Review*, 16-3 (April 1963), pp. 366-376. ただしマクナットの命令とバーンズの命令とはかなり内容が異なっている。ブルムも、バーンズの命令が本来の Work-or-Fight Order であると考えている。

それ以前の計画と比べると有効であったし、たしかに一定の成果をあげた。しかしながら、労働力問題を解決しえたわけでは決してない。⁽⁵⁾労働力危機はその後も瀕発し、労働力は結局、終戦の直前まで生産計画のボトルネックでありつづけた。かくして、このような問題をより根本的に解決し、アメリカ戦時経済を真に戦争にふさわしい体制に編成すべく、WMCの政策を不満とする人々が打ち出したのが、国民戦時徴用法 (National War Service Act) であった。この法案は、政府が労働者を徴用し、必要な場所に必要な労働者を割当てるという強制主義の原理に立つものであって、その制定運動は、WMCの路線に対立するものとして、真珠湾攻撃の直後からドイツ降伏の直前までのほぼ全期間を通じて、政府の内外で粘り強く展開された。したがって、WMCの政策の特質を理解するには、その対案たるこの国民徴用法をめぐる動向を検討しておかねばならない。

IV

第2次大戦期の国民徴用法制定運動は、1942年初頭、「選抜徴兵制度の父」⁽¹⁾と呼ばれるグレンヴィル・クラークによって開始され、ドイツ降伏の直前まで続けられた。この間、いわゆるオースティン＝ワズワース法案をはじめ多数の関連法案が議会で提出・審議され、賛否両派はこれをめぐって議会の内

(5) 「計画はいくらかの小さな困難を癒すには役立ったが、総体としては失敗した」というのが国民徴用法制定運動の推進者クラークの批評であるが、クラークに批判的な研究者たちの判断にしてもこれからそう隔たつてはいない。Grenville Clark and Arthur L. Williston, *The Effort for a National Service Law in World War II, 1942—1945: Report to the National Council of the Citizens Committee for a National Service Act* (1947), p. 51.

(1) クラークは1940年の選抜徴兵法の制定においても中心的役割を演じた。彼自身、1942年4月のマクナットへの書簡の中で「私はあの法案の事実上の起草者であつて……」と述べている。Clark to McNutt, April 20, 1942, Records of the War Manpower Commission (R. G. 211), Series 7, Box 36, National Archives, Wash., D. C.

外で厳しい対立を繰り返した。

国民徴用法をめぐる対立の具体的経過を追求するに先立って、当時の諸利害勢力がこの問題に対してどのような姿勢を示したかをまず概観しておこう。

クラークを中心に結成された「国民戦時徴用法のための市民委員会」を別にすれば、制定運動のもっとも強力な支持者は軍部であった。彼等の主張は、陸軍長官スティムソンが1943年3月に上院軍事委員会で行なった証言の中で、次のように要約されている。

「S. 666 (オースティン＝ワズワース法案)のごとく、万人に等しく戦争努力への奉仕を義務づける立法を通じてのみ総動員は達成し得る。

英国とロシアは、国民徴用法によって男女を軍事的義務と同じく非軍事的な義務に割当てている。ドイツと日本も同様な法律を持っている。これらの諸国は我々よりもっと完全に動員されている。我々は、少なくとも我々の敵や主要な同盟者に匹敵する完全さで人的資源を動員しなければ、もっとも有利に最小の損失で戦うことも、共通の戦争努力に我々の全力をささげることもしない。さらに我々は、わが戦士たちに対して、選抜徴兵制度を国内戦線に拡張して、戦争に勝つために必要な兵器と糧食を着実かつ完全に供給する義務を負っている。⁽²⁾」

他方、もっとも強力に国民徴用法に反対したのは労働界である。彼等は、徴用制度は非民主的であり自由に対する侵害であると主張した。徴用法の支持者が選抜徴兵制度の延長上にこれを位置づけて兵士に対する徴兵と労働者に対する徴用を同一視したのに対して、彼等は第1次大戦期の戦時産業本部長官バルークの言葉を借りて、国家のために戦うべく徴兵されるのと利潤目的の私企業で労働すべく徴用されるのでは性格が異なる、と反論した。⁽³⁾

労働界にはまた、国民徴用法の真のねらいは労働運動の抑圧ではないかと

(2) Clark and Williston, *op. cit.*, pp. 26—27.

(3) Fairchild and Grossman, *op. cit.*, p. 227.

いう不安があった。「我々は、単純で直接的で過激な労働徴用計画、ただそれだけを大あわてで印刷し、議場にかけ込む人々に対して、ある疑念を抱かざるを得ない」と CIO 会長のマリは述べた。「我々の過去の経験は、我々に、かつて労働界とアメリカ労働者を攻撃して国民的統一を崩壊させようと試みたのと同じ動機によって、この多くのグループは動いているのではないかと⁽⁴⁾いう恐れを抱かせる。」

この懸念は必ずしも誤りではなかった。国民徴用法案の議会への提案者の一人であるワズワース議員は、クラークへの書簡の中で次のように書いていた。

「ついでながら、我々がこの段階（国民徴用法による労働の割当……Koistinen）に到達した時には、命令を受取って送られた場所へ行く連中に関してクローズド・ショップとか組合費といったものはあり得ないということ⁽⁵⁾を認識して、あなたは楽しくなるであろう。」

黒人団体、婦人団体の多くも、労働界とともに国民徴用法案に反対した。全国黒人会議（National Negro Council）のブラウンは、「現在提出されているこの法案の採択は、南部諸州の黒人の債務奴隷的状态を恒久化するものと⁽⁶⁾感じられる」と証言している。

次に実業界の態度を検討しておこう。

個人的に国民徴用法支持の見解を明らかにする実業家は少なくなかったし、また「大企業か中小企業かを問わず、工業の経営者たちの平均的、ないし一般的見解⁽⁷⁾を測定する方法はなかった。」しかしながら、実業家団体の代表者たちは、全米製造業者協会（NAM）や商工会議所のように、公式に国民徴用法案に反対を表明した。「工業経営者たちは、政府の統制といわゆる組織化

(4) Paul A. C. Koistinen, *The Hammer and the Sword* (N. Y., 1979) p. 467.

(5) *Ibid.*, p. 455.

(6) Clark and Williston, *op. cit.*, p. 30.

(7) *Ibid.*, p. 36.

(regimentation) のいかなる種類の増加をも非常に恐れており、法案賛成の立場をとることをためらったのである⁽⁸⁾と戦後クラークは述べている。正しいであろう。

最後に国民一般、すなわち世論のこの問題に対する反応を見ておこう。厳しい対立を反映してか、この問題については非常に多数の世論調査が行なわれている。回答状況は、もちろん調査の時期、質問の仕方、置かれた前提、条件によって大きく異なっている。しかしながら、国民の多数はほぼ一貫して国民徴用法案の制定に賛成であった、少なくとも好意的であったというのが私の印象である。⁽⁹⁾

以上、国民徴用法案に対する支持と反発の構図を概観した。次に法案制定をめぐる動向の具体的経過を追求しよう。

V

国民徴用法案をめぐる動向は、これを3つの段階に分けることができる。⁽¹⁾

1. 第1は1942年初頭から1943年中葉までの時期である。この時期はまた、

(8) *Ibid.*, p. 36.

(9) Hadley Cantril, ed., *Public Opinion, 1935—1946* (N. J., 1951), pp. 1121—1126 には Manpower の項目で58の世論調査結果が収められている。一部英国やカナダのものも含まれているが大半はアメリカ国民を対象としたものであり、しかもその多くは国民徴用法に関連している。

(1) 以下の本節の叙述の多くは、主として次の論文、著書に依拠している。Clark and Williston, *op. cit.*, pp. 1—14, Fairchild and Grossman, *op. cit.*, pp. 218—245, Flynn, *op. cit.*, pp. 81—102, Koistinen, *op. cit.*, pp. 437—551, George T. Mazuzan, “The National War Service Controversy, 1942—1945,” *Mid-America: An Historical Review*, 57—4 (1976) pp. 246—258, James Russell Sperry, “Organized Labor and Its Fight against Military and Industrial Conscription, 1917—1945” (Ph. D. Diss., Univ. of Arizona, 1969) pp. 178—286.

国民徴用法が主として行政府の枠内で検討された1942年の段階と、議会の審議が中心となった1943年の段階に分けることも可能である。

この時期の具体的経過を簡単にたどっておくと、以下のごとくである。

前述のごとく1942年2月に運動を開始したグレンヴィル・クラークは、まもなく国民徴用法の草案を作成してこれをローズヴェルトに送った。ローズヴェルトはその検討をWMC委員長マクナットに命じ、マクナットはまた、陸軍省のドーを委員長とする小委員会を設置してこれに問題を委ねた。⁽²⁾こうして国民徴用法は、今やローズヴェルト政権の検討課題となった。

当時ローズヴェルトは、運動に対してかなり好意的な態度を示していた。マクナットもまた、議会の委員会等において国民徴用法に肯定的な発言を繰り返していた。

しかしながら、ローズヴェルトの立場はかなり突然に変化した。労働界との対立を恐れてか、労働長官パーキンスの助言を入れてか、あるいは本来あまり乗り気ではなかったのか、結局のところローズヴェルトは、12月5日にWMCの権限を強化することによって、非強制的手段による労働力動員の道を選択した。さらに12月30日、マクナットによって準備されたクラークへの書簡の中でローズヴェルトは、労働力動員に対する「我々の現在のアプローチの有効性」⁽³⁾を確信するが故に、近い将来に国民徴用法を提案する意志はないと述べたのであった。

戦後クラークは回想している。「これは失望だった。なぜなら、1942年のほとんど最後まで、すべての点から考えて国民徴用制度が政府の政策として熱心に推進されそうな見込みがあったのである。」⁽⁴⁾

行政府に裏切られたクラークの期待はしかし、ヴァーモント州選出上院議

(2) ドー委員会の結論は肯定的であった。しかしマクナットはそれを再度別の委員会に付託することによって「その勧告の意義を破壊した。」Sperry, *op. cit.*, p. 206.

(3) Mazuzan, *op. cit.*, p. 249.

(4) Clark, *op. cit.*, pp. 3-4.

員オースティンとニュー・ヨーク州選出下院議員ワズワースにかけられた。すなわち1943年2月8日、18才から65才までの男性と18才から50才までの女性を対象としたオースティン＝ワズワース法が議会で提出されたのである。

軍部は、今や、公然と支持を表明した。しかしながら反発はより大きかった。AFLとCIOは「統一戦線」を組んだ。婦人団体、黒人団体もこれに続いた。全米製造業者協会（NAM）ですら主張した、「生産は打撃を受けるだろう……自由人の創意と自発的努力にまざるものはないのだから。」⁽⁵⁾

軍部とクラークは繰り返しローズヴェルトの支援を要請したが無駄であった。ローズヴェルトは1943年初頭、ハリー・ホプキンス、バーンズ、バルーク、ウィリアム・リーヒー、サミュエル・ローゼンマンの5人から成る非公式の委員会に労働力事情の調査を委ねていた。3月半ばまでに5人は結論を出した。WMCやWPBの政策に問題があり、そして結局のところ国民徴用法が不可避であるとしても、現時点で国民徴用法を支持する必要はない、というのがその結論であった。かくしてローズヴェルトは動かなかった。

ほぼ見込みがなくなった法案にとどめを刺したのは西海岸人的資源計画である。新しい計画が大きな期待とともに発足した時、その結果をしばし見守るのは自然であり、オースティン・ワズワース法はついに委員会を通過しなかったのである。

2. いったんは収まったかに思えた論議に再び火をつけたのは、1944年のローズヴェルトの年頭教書であった。後述するような条件つきではあったが、この教書ではじめてローズヴェルトは国民徴用法の制定を議会に要請したのである。「御存知のとおり、私は3年の間国民徴用法の勧告をためらってきた。しかしながら今日、私はその必要性を確信している。」⁽⁶⁾

ローズヴェルトの変化の原因としてはまず、前年末に彼がチャーチル、ス

(5) Fairchild and Grossman, *op. cit.*, p. 227.

ターリンとの会談のためテヘランに旅行し、北アフリカの戦線を視察したことがあげられる。この体験は、ローズヴェルトをして前線の兵士を支援するためにアメリカ国民はより多くの犠牲を払うべきであると考えさせたのである。

第2に、彼が教書の中で述べているごとく、「必要な武器や装備の調達と戦場における戦闘を遂行する責任を担っている」⁽⁶⁾軍部のねばり強い説得があった。

最後に、同じく教書の中で、ローズヴェルトが国民徴用法の効果として、労働力問題の解決とともにストライキの防止をあげていることにも注意しておく必要がある。ルイスの指導する鉱山労働者をはじめ、戦時においてなお戦闘性を失なわなかった一部の労働者の激しいストライキは、すでに長期にわたってローズヴェルトをいら立たせていた。1943年6月30日、ローズヴェルトはマクナットに次のような書簡を送っている。「仕事への復帰を拒否する炭鉱労働者はすべて戦争努力を支持せず悪影響をもたらしているのだ。これらの鉱夫の多くは現在扶養家族がいるという理由で徴兵を猶予されている。わが国の緊急の必要が満たされないならばもはやこんなことは許されるべきではない。」⁽⁷⁾

もっとも、この教書の段階でローズヴェルトがどこまで真剣に国民徴用法の制定を望んでいたかについては、若干疑問の余地がある。なぜなら、実のところ国民徴用法案は同時に彼が勧告した包括的な5項目の戦時経済計画の一部として要請されたのであり、他の諸項目もまた同時に実施されるならばという条件つきであった。加えて、その後ローズヴェルトは積極的に法案の

(6) Records of the War Manpower Commission(R.G. 211), Series 7, Box 36, National Archives, Wash., D. C.

(7) Roosevelt to McNutt, June 30, 1943, Records of the War Manpower Commission (R. G. 211), Series 7, Box 36, National Archives, Wash., D. C.

成立に向かって努力しようとはしなかったのである。⁽⁸⁾

ともあれ、教書の内容を知ったオースティンとワズワースは、1月12日に前年の法案の修正案を議会に提出して活動を再開した。クラークや軍部の動きも活発化した。

しかしながら、労働界を中心とする勢力の反発もまた前年同様に厳しかった。

AFL 会長のグリーンは主張する。

「ローズヴェルト大統領が議会へのメッセージで行なった国民徴用法制定についての勧告を考察するにあたって、我々は、そもそもそのような立法が必要なのか否か、労働者のモラルと能率にどのような影響を与えるか、そしてそれがきわめて重要な民主主義の諸原理を損なうものでないか否かを検討しなくてはならない。

アメリカ労働総同盟は強制徴用法案を承認するつもりはない。なぜなら我々は、戦争努力における自発的、非強制的協力を強制的隷属に置き換えることは必ずや非惨な結果をもたらすことになることを確信しているからだ。

記録は、自由なアメリカの自由な労働が、全体主義諸国で用いられている強制労働よりもより能率的であって、より大なる個人的、集团的生産を可能ならしめているということを示している。記録は、アメリカの自由労働が生産の奇蹟を達成したことを示している。なぜ我々が達成した高能率を危険にさらすのか？ これが、大統領の提案を考慮する際に議会が答えなければならない問題である。⁽⁹⁾

クラークや軍部が議会にオースティンとワズワースを見出したように、反

(8) “It was a gesture, but a meaningful one” とジェンウェイは評している。Eliot Janeway, *The Struggle for Survival: A Chronicle of Economic Mobilization in World War II* (Conn., 1951), p. 327.

(9) National Service Law, Extension of Remarks of Hon. Robert M. La Follette, Jr., *Appendix to the Congressional Record*, January 12, 1944, A 130.

対派もまた議会に同調者を発見する。たとえばミシガン州選出下院議員ベネットは次のように主張する。「……この国のすべての労働する男性と女性を徴用する法案を制定しようという大統領の要求は、現在不必要だけでなく、自由な民主制のあらゆる概念に反している。このような法律の制定は、我々の民主的なプロセスを一種の全体主義と交換することになる。この戦争で我々がやろうとしていることは、我々自身の政府形態を維持し守ろうということである。もし我々が国内で我々自身の自由を犠牲にするならば、戦争に勝てたにしても悲劇であろう。」⁽¹⁰⁾

かくして審議は難航した。しかもこの間、戦況はますます米軍にとって有利に展開していった。当然生産にもゆとりが生じ、今や戦時経済から平和経済への再転換が話題となった。このような状況下で、法案が委員会を通過することができなかつたのは当然であった。

3. 第3の段階、国民徴用法制定運動にとっての最後の機会は、1944年の12月16日のドイツ軍の反撃、バルジ作戦とともに始まった。ドイツ軍の進撃自体は約10日間の戦闘の結果、食い止められたけれども、かき立てられたアメリカ国民の不安と軍需物資の増産が、クラークや軍部にとって運動再開の契機となったのである。

明けて1945年1月、軍部の要請を受けたローズヴェルトは再度年頭教書において国民徴用法の制定を要請する。前回とは異なって無条件であって、ローズヴェルトのこの問題に対する態度が積極化したことが示されている。ほぼ同時に、上院では J. ベイリー、下院では A. J. メイ議員が、18才から45才までの男性に関する徴用法案を提出した。

メイ＝ベイリー法案はオースティン＝ワズワース法案のような包括的な国

(10) No Necessity for a National Service Act, Remarks of Hon. John B. Bennett, Appendix to the Congressional Record, February 4, 1944, A 581.

民徴用法案ではなく、実質的には前述した Work-or-Fight Order にすぎなかった。⁽¹¹⁾ それゆえ軍部は必ずしもこれに満足しなかった。⁽¹²⁾ しかしながら本来の国民徴用法を受け入れる空気は議会にはなく、メイ＝ベイリー法案がその後の焦点となった。

ともあれ、論議は再開された。諸利害勢力の立場もまたその主張も前年の繰り返しである。ただローズヴェルトの積極的発言だけが以前と異なっていた。

法案は、下院軍事委員会を20対5、本会議を246対165でそれぞれ1月24日と2月1日に通過した。

しかし上院では反対派がより強力であった。メイ＝ベイリー法案を上院の委員会は12対6で否決した。委員会の可決した対案は、WMCの現在の政策を承認し、その権限を一層強化するオマホニ＝キルゴー法案であった。本会議もまた、3月8日、63対16でこれを支持した。

まもなく開かれた両院協議会は、ローズヴェルトの圧力もあって、3月末に基本的にメイ＝ベイリー法案と等しい案を採択した。

しかしながら、この頃になると戦況は、そして労働力事情も明白に好転しつつあった。軍部やローズヴェルトが両院協議会の成果を祝福している頃、マクナットは労働力問題の解決を示す報告を公表していた。4月3日、上院は両院協議会案を46対29で否決し、国民徴用法の最後の機会⁽¹³⁾は去った。「組織労働は20世紀最大の危機の一つに直面し、それに勝った」というスペリーの評価はややオーバーとしても、労働界を中心とする反対派の努力は一応報

(11) ローズヴェルトは、1945年の教書において、包括的国民徴用法の制定を要請するとともに、当面すぐになすべきこととして、Work-or-Fight Order 的立法の制定を報告したが、結局後者だけが議会における審議の対象となったのである。さしあたり、Koistinen, *op. cit.*, p. 529.

(12) ただし、重要な時期にローズヴェルトは、そしてバーンズも、ヤルタ会談のためにアメリカにはいなかった。

(13) Sperry, *op. cit.*, p. 285.

われたのである。

VI

すでに述べたように、WMCの労働力動員政策は十分な成果をあげることができず、西海岸人的資源計画発足後も労働力危機は頻発した。しかしながら、より強力かつ根本的な対応策として提起された国民徴用制度は、政府内外の反対運動によって挫折した。アメリカは結局、時に強制主義的動員政策に傾斜し、また部分的にそのような政策を導入しつつも、一応は非強制主義的労働力動員政策のもとで第2次大戦を戦いぬいたのである。

〔附記〕 本稿は、昭和55年度科学研究費補助金奨励研究（A）にもとづく研究成果の一部である。