

## 20世紀初頭の合衆国におけるNational Problemsと 二元的連邦制の価値的役割

平 体 由 美

---

### 要 約

19世紀のアメリカ合衆国において二元的連邦制とは、建国期以来の伝統を持つアメリカ的自由の安全保障装置であった。二元的連邦制は島の共同体と政治への期待の低さという社会的政治的条件によって維持されていた。しかし、19世紀末の産業化によってその条件は崩れ、二元的連邦制はその正当性に大きな疑問が投げかけられることとなった。ヨーロッパの産業諸国が中央集権化、福祉国家化を推し進める中、合衆国では地方自治と全国的保護との間で激しい綱引きが行なわれることになる。これは二元的連邦制が単なる制度ではなく、自由というアメリカ合衆国の価値観の中核をなすものを保障する政治機構として、価値づけが行なわれてきたからである。

キーワード：アメリカ政治史、連邦制、革新主義時代

ここに今ではほとんど省みられることのないスピーチがある。そのスピーチは、産業化にとまなう様々な問題に直面した社会にたいして政府がいかなる役割を担うべきか、という、テーマとしては硬いながらも平凡なものであった。しかし、おそらくは演説者も予想だにしていなかったと思われるが、これは新聞や雑誌の注目を集め、政治家や法律家だけでなく、一般の人々からの賛否の手紙が舞い込み、さらには社会学者のインスピレーションを刺激して多くの著作を生み出すきっかけとなり、またいろいろな政治的、社会的団体に希望や不快感を与えることとなった。興味深いことに、この反響の少なからぬ部分は、スピーチに対する誤解から生じていた。正しく読んだにせよ、誤って理解したにせよ、このスピーチは20世紀初頭の連邦制をめぐる議論の中核に存在していた。本論ではこのスピーチを手がかりに、産業化の時代にアメリカ合衆国がどのように連邦制と向きあっていたのかを探る。

南北戦争と再建、そしてニューディールという連邦制の大問題の間で、20世紀への転換期における連邦制の変化について正面から論じている研究はそれほど多くない。<sup>1</sup> たいいていの場合、連邦制は所与の条件として位置づけられ、議論や運動の舞台装置として表わされている。そして、連邦制に加えられる変化は、よくも悪しくも社会の変容——産業化であれ恐慌であれ権利意識であれ——に対応するものとなる。つまり、連邦制とは外からの力によって変化する

従属的なものとして描かれる。本稿では、連邦制は舞台装置であると同時に、政治的価値意識の一つであるとの立場をとる。社会や経済の情勢に応じて連邦制に変容を迫る圧力と、その圧力を承知し、その理由に共感しながらなお既存の制度を守ろうとする意思——単なる守旧派ではなく——とが、合衆国連邦制の変化を演出している。これは世紀転換期に浮上した「ナショナルな問題」に注目したときに、より一層明らかになる。以下、19世紀を通して成立した二元的連邦制の、アメリカ政治における価値的役割と、それがナショナルな問題の挑戦を受けて揺らいでいく過程を論じる。

## ルート演説の波紋

1906年12月12日、ペンシルヴァニア協会の夕食会において、国務長官イライヒュー・ルートは非常に注目を集めるスピーチを行った。それは後に、ルートの意に反して「集権化演説 (centralization speech)」として知られるようになる。

ルートは述べる。建国の父祖たちの関心は、拡大・成長するアメリカ社会の統合を維持することにあった。とはいえ彼らのうちで、850万の人口を擁し大西洋から太平洋へと広がる大国家にまで、建国時と同様の政治体制が維持できると考えたものはいないだろう。<sup>2</sup> これを可能とした条件は三つ存在する。第一に政治的・歴史的に多様な経験を持つ州の人々の間に、連邦大の国民意識が作り上げられたこと、第二に連邦全体に通商上の共通利益が構築されたこと、第三にこれを可能にする移動・通信手段が発展したことである。<sup>3</sup> 人々の習慣や感情が全国化したことによって、当然政治も影響を受ける。鉄道運賃法や食肉検査法など、もともと州が管轄していた領域における分野に、連邦法が次々と制定される。かつて州で個別に行なわれていた規制は、もはや適切ではなくなったのだ。<sup>4</sup> このような変化にどのように対応すべきか。州はいかなる位置を占めるべきか。

ルートは、州政府が人々の意見を十分に反映していないことを指摘し、州政府が適切な行動を起こさない限り、人々は州政府を見限って連邦政府に期待するようになるだろうと警告した。そして、州際通商が活発化して、問題がひとつの州だけでは解決できなくなっている現在、州相互が協力し、足並みをそろえて問題解決にあたることが不可欠であると主張した。<sup>5</sup>

スピーチの内容は、合衆国の中央集権化を唱導するものではない。ルートのねらいは逆に、連邦権限が拡大しているのは、州が無策であるからだと警鐘を鳴らすことであつた。「私はこの国の地方自治が損なわれていっているのを非常に残念に思っています。私の立場からしますと、州権や合衆国憲法の擁護を声高に語っている人々にかぎって、それらの権利を放棄し、連邦政府に物事を任せているように思えます。」<sup>6</sup> ルートは特定の利益との結びつきが災いして臨機応変な対応がとれない（と考えられている）州政府を批判し、またそれらを放置したまま連邦権限の拡大を否定する州権論者の非を鳴らす。その上で、州際通商圏が拡大している現実を踏まえて、州が近隣州と協調し、産業化の時代に対応した足並みのそろった政策をとるように

促したのである。ルートの主張は、「集権化演説」というレッテルとは逆に、産業化社会に対応した「州権論」であった。

このスピーチが「集権化演説」として広まったのは、一つにはルートの発言の一部が一人歩きしてしまったためである。彼はいう。政治制度上、州政府が役割を果たすことが適切であるとはいえ、「人々は必要な規制をなんとしても手に入れようとするだろう。それが州政府からであろうと、あるいは連邦政府からであろうと。もし州政府が時宜を得た規制を行なうことに失敗するならば、人々は遅かれ早かれ憲法解釈を左右して、必要な規制を行なえるように連邦政府に権限を与えてしまうことだろう。」<sup>7</sup> いくつかの新聞は、スピーチのこの部分だけを取りあげて、州政府の無策が連邦政府の権限強化を必然的に招くとルートが指摘していると紹介した。たとえばミネソタ州セント・ポール・ディスパッチはその社説に「これで終わりではない」とのタイトルを掲げ、ルートの発言を紹介している。そして、ルートが連邦権限の強化がさらに進むと考えており、それは正しい理解である、と論評している。<sup>8</sup> こういった記事や社説が誤解を広めたのは明らかだろう。「集権化」を指向したと誤解された理由の第二は、リーダーシップの強い大統領シオドア・ローズヴェルトの国務長官であるルートが、ローズヴェルトの連邦権限強化政策を支持しているものと、多くの人々が当然のごとく受け止めたためであろう。ニューヨーク法曹協会のフランクリン・ピアースは、ルートの発言のこの部分のみを取り上げ批判して、次のように書いている。大統領だけでなく、彼の友人で政府閣僚でもあるルート氏も、人々が望むならば遅かれ早かれ連邦政府に新しい権限を与えるよう、憲法が再解釈されることだろうと発言している。「このように徐々に、また静かに、憲法上の〔政治権力に対する〕安全保障が侵食され、連邦政府による権力の篡奪が進行するのである。」憲法を遵守すると就任式で宣言したはずの大統領とその閣僚によって、憲法が侵害されるなど、私は人類の歴史の中で他に例を知らない、と。<sup>9</sup>

しかし、誤解であれ、正確な理解であれ、ルートのスピーチが社会的に大きな反響を呼んだことは、このテーマが広く人々の関心を集めていたこと、何らかの形で議論のきっかけを待っていたことをあらわしている。<sup>10</sup> ルートが提起した問題、すなわち、相互依存と相互交流が活発になり、いわゆるナショナルな問題——全国的問題として国民的議論を巻き起こしたもの——が次々に発生する世紀転換期において、州政府と連邦政府との権限バランスはどうあるべきかは、20世紀初頭の合衆国が直面する最大の政治問題の一つであった。

ところで、ルートのスピーチには重要な要素が一つ欠落している。ルートの真意がなかなか伝わらなかったのは、この欠落が原因となったかもしれない。それは、様々な理由で州政府が必要な規制を行なうことができないという現状で、なぜ州政府の活性化を語らなければならないか、なぜ連邦権限の強化を推進してはいけないのか、ここを論じていないことである。ルートは連邦権限の強化を「脅し」として利用することで、州政府の活性化を促す。<sup>11</sup> おそらくルートにとって、憲法に列挙された権限のみを執行する連邦政府と、それ以外の権限をすべ

て留保している州政府の区別をアメリカ人の政治的自由の条件とみなす19世紀的憲法観は、あまりにもあたりまえな考え方であり、あえて夕食会の席上スピーチで繰り返すほどのことではなかったのだろう。

しかし、実際にはルートが「脅し」として使用したレトリックが、現実となってあらわれはじめていた。上の演説がなされた1906年末までに、反トラスト法や鉄道運賃規制法、そして純正食品薬事法などが成立しており、それ以降も、州政府の無策、あるいは不十分な対策に業を煮やした市民団体や圧力団体により、連邦権限の拡大要求が活発化していく。それに対してルート自身は、伝記著者レオポルドの言葉を借りるなら、憲法賛美についてますます「叙情的」に、また憲法がもたらす「永遠の原理」についてますます「神秘主義的」になっていった。<sup>12</sup> 彼が賞揚した州の自立性は、様々な社会問題に対する国民的関心の高まりとともに、次第にその価値を減じはじめていたにもかかわらず。

まとめよう。ルートはこのスピーチで19世紀的連邦制—— 自立的な州政府と自制的な連邦政府—— が、産業化した社会の中で、なおアメリカ人の政治的自由の根幹を形成するものであるという前提のもとに、州政府の再活性化を呼びかけた。これに対し、誤解や正解に基づく様々な反響が寄せられた。当時の一般の関心は、州政府の活性化によって問題が本当に解決できるのか、もし不調に終わった場合、連邦制はどう改変されるべきなのか、といった点にあった。これは、変容する社会に対応して、あるべき連邦制の姿を人々が—— 政治家や法律家、ビジネスマンだけではなく、いわゆる無名の市民も—— 模索していたことをあらわす。

それでは、連邦制はなぜ維持されなければならないのか。そして、どのような形で維持されなければならないのか。連邦制とは一体何なのか。

まずは、ルートが大きな価値を与えている19世紀のアメリカ合衆国連邦制—— 二元的連邦制—— について概観し、それがどのように政治的自由の根幹をなすようになったのかを考える。

## 二元的連邦制とその機能する条件

合衆国は建国以来同じ憲法を使い続けているとはいえ、憲法があらわす連邦制の意味するところは時代とともに変化してきている。19世紀後半の連邦制を、イギリスの歴史家ジェイムズ・ブライスは「二つの機械が稼動する工場」と表現した。<sup>13</sup> 互いに接触したり妨害したりすることなく、それぞれの役割を黙々とこなす二つの機械とは、すなわち連邦政府と州政府である。建前としては、連邦政府には列挙権限と呼ばれる憲法に明記された権限が、州政府にはそれ以外の権限が留保されており、それぞれの管轄権限を厳密に維持することが原則とされていた。具体的には、連邦政府は大まかにいって外交権限、戦争権限、州際通商規制権限、課税権限、郵便権限と、それぞれを執行するために「必要にして適切な」権限を持つ。州政府はそれ以外、例えば地域開発や治安維持、19世紀後半になれば福祉や教育といった新しい役割を担っていた。

これを二元的連邦制 (dual federalism) という。実際にはこのような権限分担が厳格に守られていたわけではない。たとえば灌漑施設や橋の建設などに連邦補助金が支給されたり、あるいは連邦政府が建設を行なう州間道路に州が人的援助を行なったりと、協力関係にあった例も存在する。この意味で、二元的連邦制における州の独立性は神話に過ぎないという見方もある。<sup>14</sup> しかしここでは州の独立性は相当程度確保されていたという立場をとる。なぜならば、南部再建期を除外すれば、19世紀後半の政府間関係は今日のそれと比較して、連邦政府の州政府に対する協力あるいは指導が及んだ事柄の件数や種類がきわめて限られており、その期間も限定的であったからである。

二元的連邦制は19世紀に独特な政治的、経済的、社会的条件のもとに成立していた。経済的には、生活通商圏が州の領域内に留まっていることが二元的連邦制を維持する条件であった。比較的孤立した領域における小規模の生産・流通・消費が国民経済の大半を占めている限り、州政府の経済政策はまずまずの効果をもたらす。連邦政府が州際通商規制権限を根拠に規制を行なう例は多くはなく、また、それを州政府の権限との関係においていかに整理すべきかについては、1870年以前に限れば大きな問題にはならなかった。<sup>15</sup>

政治的条件としては、第一に、人民の州政府に対する親近感が維持されていること、第二に、矛盾するようではあるが、人民の政治に対する期待が少ないこと、すなわち小さな政府への共感が保たれていることであろう。政治の中枢に対する距離感は、後述するフェデラリスト・ペーパーズにも記されているように、アメリカ人にとって重要なものであった。より近い州政府のほうが、遠くに存在する連邦政府よりも、信頼をおくことができる。なぜならば、近い政府は人々の利益やニーズをより明確に理解し、必要な政策を実施できるからである。このような信頼性、親近感は、政府の政策に失望を感じるときに失われるものだが、そもそも政治に期待するものが少ない場合、政策に失望することも少なくなる。より少なく統治する政府がよりよい政府である、との理解が浸透している以上、政策への要望は少なく、また政府への親近感は高くなるのである。

制度的には、政党組織の分散性と連邦最高裁の連邦憲法解釈に対する厳格性が、二元的連邦制を維持するための条件であった。再建期以後の北部産業の急速な発展を背景に、産業界は様々な要求を州政府や連邦政府に行なうようになった。これは上にあげた第二の政治的条件を変容させる事態だった。しかし、世論を具体的な政治圧力に変換する政党が、州規模の組織であって、全国政党としての役割を実質的に果たしていなかったために、州レベルでの経済規制は進む一方で、連邦レベルでの規制は遅々としていた。さらに、連邦最高裁は連邦政府の州際通商規制権限を限定的にとらえることによって、連邦政府の機能の拡大に制限を加えた。州政府の役割を制限するような連邦政府の政策に対して、連邦最高裁が否定的な判断を下すことが、「われわれの二元的政治体制に不可欠な州の自立性を確保すること」につながるとの信念に基づいた判断であった。<sup>16</sup>

こういった条件のもとで二元的連邦制は19世紀のアメリカ合衆国における自由観の創出と経済発展を支えた。ここでの自由とは、自治と参加とを中心とした、植民地時代にさかのぼることができる政治的自由のことであり、同時に経済活動への政府の介入を限定的なものにする、いわゆるレッセ・フェール自由主義である。<sup>17</sup> この自由が二元的連邦制によって実現しているという共通理解、州が自立的であり連邦が自制的であることによって自由が保障されるという確信が、1870年代ごろまでに価値意識として根づいていった。南北戦争と再建という例外的エピソードは存在したが、連邦政府の州に対する指導、もしくは連邦政府による人民の直接コントロールが、南部諸州には嫌悪感を、全国的には期待された効果を上げ得ない失望感を与えることになった。<sup>18</sup> その結果、州の自立性に対する信念は、南北を問わず、より強固になったものと考えられる。

まとめると、二元的連邦制は19世紀の島社会的政治経済的条件のもとに成立した制度であり、それがアメリカ国民の自由を保障するという価値意識によって補強されていた。国民経済の内部における相互ネットワークが拡大化、活発化した19世紀末期には、二元的連邦制を維持するための経済的条件は変容してしまった。しかし、二元的連邦制が自由を保障するという価値意識は容易に変化しなかった。自由というアメリカ国民の重要な価値にかかわる問題だったために、二元的連邦制を解体し、全国的生産通商ネットワークに対応できる制度を実現するためには、自由を保障するための新しい価値意識が生まれ、それが浸透するのを待たなければならなかった。

それでは、二元的連邦制を補強する価値意識がどのような伝統に根ざしているのか、自立した州がどのように自由の保障という政治的価値と結びついてきたかを、フェデラリスト・ペーパーズを取り上げて検証する。

## フェデラリスト・ペーパーズに見る地域的多様性の政治的価値論

フェデラリスト・ペーパーズとは、独立達成後のステイトが単一の国家として統合するか否かの議論の中で、単一国家建設すなわち提案された合衆国憲法案を支持するジェイ、ハミルトン、マディソンが、新聞紙上に偽名で連載したコラムを編纂したものである。全篇を通して説かれているのは、独立心旺盛なステイトに対し、統合することによって得られる利益である。筆者らが腐心したのは、ステイトの自立性をできるだけ損なわない形での連邦国家建設が可能であり、また連邦国家が人々の安全と自由、財産を保障するために不可欠であると、人々を説得することであった。

アメリカ合衆国は、独立の必然的帰結として成立した国家ではなく、独立宣言後13年におよぶ、大いなる混乱と議論の末に創造された国家である。<sup>19</sup> 極論すれば、13のステイトはイギリスからの独立を勝ち取るためにのみ団結したのであり、その目的が達成された後にまで団結を維持する必要性は感じていなかった。そのため、一つの国家を建設しようという提案がなされ



る場合、人民が慣れ親しんだステイトの自立性と多様性に対して大きな配慮が必要だった。しかもフェデラリスト・ペーパーズの筆者らは、合衆国憲法が発効したとしてもステイトがつねに分離独立する可能性を持っていたことを憂慮していた。分裂した場合でも、ステイトが独立国家として立つに必要な統治経験と、ステイト人民の統合がすでに存在することを理解していたからである。歴史的にも、政治的にも、ステイトを無視した一つの国家創造は不可能だった。

このような条件を踏まえたうえで、州の自立性もたらす価値について触れているテキストを見ていきたい。第10篇の筆者マディソンは、共和国は小さな領域においてのみ存立しようというモンテスキューをひいた批判に対し、反論を試みた。マディソンは、自由な社会においては党派や派閥を駆逐することは不可能であるとする。党派や派閥を解消するためには、それらの基礎となる自由を極小化するか、全ての市民に同一の見解、感情、利害を持つよう指導するかのどちらかである。しかし、どちらの方法も人民による政治という原則から大きく隔たっている。党派や派閥が解消されえない以上、対策としては党派や派閥のもたらす効果を抑制することが必要となる。そこでマディソンが導入したのは「大きな共和国論」と呼ばれる、考え方の大転換であった。

小さな共和国であれば、その社会に含まれる利害の数は少なくなる。そして党派や利害が少なくなればなるほど、いわゆる多数派が容易に形成されることになる。そのような場合、少数派が抑圧されるのは避けられない。これに対し、大きな共和国は内部に多くの党派や利益を抱えることになる。一つの利益が圧倒的多数派を形成することは困難であるため、多数派による専制が起りにくい。また、異なる党派が一つの目的のために大きな連合を形成することも困難になるだろう。「ある一つの党派が、他の残りの党派を数で圧倒し抑圧する結果になるのを防ぐためには、党派の数を多くすることによって、より大きな安全性が確保されるという利点はないであろうか。連邦に包含され党派の多様性が増大すれば、それだけこの利点も増大することになる。」<sup>20</sup> ここで注目すべきは、党派が複数存在するからこそ、専制的支配は実現し得ないという、共和政が維持されることを前提とした逆転した論理である。利害が多数存在することは、専制的支配に陥らないための重要な条件である。そして、多数が多数であり続けることそれ自体が、政治的な価値となっているのである。

この有名な「大きな共和国論」は、州と党派を同一視したものと断言することはできない。多様な意見を封じ込めるためには専制的支配が不可避となる、という批判に対してマディソンが語っているのは、多様な意見は共和政にとって望ましいこと、絶対多数が存在しないからこそ各派閥は妥協と協力が必要となること、そのことによって全体のための真の利益を見出すことが可能となることである。ここまでのところ、マディソンが党派と州とを一致させているわけではない。一方で、州を完全に無視しているわけでもない。「ある特定の州の内部で、派閥の指導者の影響が火をつけることもあるかもしれないが、それが他の州にも及んで広く大火を招くということはあるまいであろう。ある宗派が連邦の一地方で政治上の党派にまで墮落す

ることはありえよう。しかし、連邦の全域に渡って多様な宗派が分散している結果、全国的議会が宗派的要因に左右される危険性はまずありえない。」<sup>21</sup> 州という単位の中で多数の党派の存在が州の健全性を確保するために必要であると同様、連邦単位でも、より多数の党派が存在すれば一つの利益による専制は起こりにくい。それは党派が州と一致してもしなくても同じなのである。

多数の利害が存在することがもたらす価値は、第51篇でさらに明らかにされる。ここでは、個々人や少数派の権利保障の程度は、利害や宗派の数がどれだけ多いかにかかっていることが再確認される。そしてフェデラリスト・ペーパーズの筆者らが採択を求めている合衆国憲法にあるような連邦制を導入することによって、実現可能な領土の範囲はさらに広範囲に及ぶことも可能となると、この篇を締めくくる。<sup>22</sup>

第51篇は「抑制均衡の理論」という表題が後に冠されたところからも明らかなように、立法・司法・行政の政府三部門の権限分割と、互いの権限に対する抑制権限の説明から始まっている。ところが、合衆国における権限分割は政府三部門に留まらない。連邦制を採用すること、すなわち地方政府と中央政府に政府権限を分割することもまた、重要な抑制均衡をもたらすのである。合衆国憲法案によれば、中央政府＝連邦政府の統治は、国防、外交、通商、課税など、限られた範囲に及ぶに過ぎない。それ以外については、連邦政府は権限をもたないのである。しかも、このような限られた管轄権においても、連邦議会は人民の多数の同意と、州の多数の同意なくしていかなる法律も決定することはできない。抑制均衡は連邦と州の関係にも成立している。さらにいえば、州においても、連邦においても、多数の利害の存在がそれ自体互いを抑制することを期待されている。抑制均衡の理論とは、このように何重にもわたって張り巡らされた相互抑制を意味する。

その中で、州の占める場所は特別である。フェデラリスト・ペーパーズが批准を求めている合衆国憲法案では、連邦上院議員は州の立法部によって任命されることになっている。<sup>23</sup> これは「連邦政府の形成において州政府の権威を確保し、州政府と連邦政府との便利な連絡役となる代理人を州政府に与える」<sup>24</sup> ことを意味する。さらに、上院において州は、その大小に関わらず平等の代表二名を送ることになっている。「各州に与えられた平等な投票権は、各州に留保してある主権の一部を憲法によって承認することであると同時に、その残された主権を保持するための手段であるともいえよう。」<sup>25</sup>

フェデラリスト・ペーパーズの筆者の念頭にあったのは、ステイトが歴史的にも実質的にも人々の愛着の向かうところであるという事実であった。植民地時代に人々が唯一経験した統一政府とはイギリス本国政府であり、これは独立戦争によって排除された。独立達成後、13のステイトを統括する存在として機能するはずの大陸会議は、資金面でも信用面でも不十分な存在であった。新興弱小国家群にすぎない13のステイトを再びヨーロッパ列強による植民地化の危険から保護し、同時にステイト間の戦争とそれに伴う防衛負担をも回避するためには、かつて



否定した中央政府を再び打ち立てる必要がある。統合13州という、ロシアをのぞくヨーロッパのどの国よりも広大な領域において、人民の権利を保障することが可能であると人々を説得するためには、人々のステイトに対する愛着を否定することのないシステムを提案する必要がある。連邦という大きな共和国にすむ人民があらゆる利益について多様であることをそのまま承認すると同時に、州の独自性を尊重することが、連邦全体としての安全保障と権利の尊重につながることを、筆者たちは展望していた。ハミルトンは結語においてこう記している。「われわれは、全国的政府の権利侵害行為に対する防壁を州の立法部が築こうとする習性を十分信頼してもよいのだ。」<sup>26</sup>

連邦政府が共和主義に留まるために必要な装置として、州はその多様性と独自性を存分に発揮することが、フェデラリスト・ペーパーズの筆者の期待であったというのは言いすぎであろう。なぜならば、もともと分散志向の強い州が独自性を存分に発揮すれば、合衆国は分裂への道をたどることになるからである。しかしフェデラリスト・ペーパーズには政治的意図がある。ステイトに配慮して、妥協を重ねた末にようやく纏め上げられた憲法案を、なんとしても採択させなければならない。採択を渋るステイトの人民に、ステイトの自立性と独自性が大きく損なわれることはないばかりか、自立性と独自性こそが重要なのだと、安心させなければならない。そのなかで、ステイトへの配慮がなされていることが、大いに強調されたのは当然である。

先にも述べたように、「大きな共和国論」は、広い領域における多様な利益の存在が、圧倒的多数による少数の抑圧という、狭い領域にありがちな権利の侵害から免れさせるというものである。これを利益＝州と理解するのは単純にすぎる。実際、広い領域を確保し利益を多元化することによって共和主義が維持できるのであれば、州の独自性と自立性に大きな期待をかけずとも、連邦政府の健全性は確保することができるだろう。現代的な観点からすれば、党派や派閥というものを、地域と結びつけるのではなく文化価値——民族の権利やゲイの権利など——と結びつけることも可能である。フェデラリスト・ペーパーズは、ステイトと「大きな共和国論」の派閥や党派のもたらす価値が同一であるというのは、読みようによっては可能である、という程度のつながりでしかない。しかし、当時の歴史的社会的状況をかながみるに、州の自立性と党派に一定の呼応をみることも不可能ではない。

もっとも、憲法が発効し連邦国家が成立した暁には、州の自立性・独自性を尊重しつつ、分裂を回避し、統合国家としての利点をも享受できるようバランスをとることが重要だった。実際にはフェデラリスト・ペーパーズの筆者の間にもバランスのとり方についての不一致が生じ、連邦政府の充実化をめざすハミルトンと、州の自立性と連邦政府に対する優位性を主張するマディソンとの間には解消しがたい対立が起きた。しかも、連邦と州との優位性や自立性をめぐる対立は、本来連邦優位を主張していた党派が場合によっては州の優位性を主張することもある、というねじれも起こした。統合と自立の間のバランスを、誰もが納得するように維持し続けるのは、不可能である。

こういった現実とは別に、19世紀初頭の初期共和国時代には、州の自立性と独自性は植民地時代以来の経験という伝統に根ざしていること、人々の愛着は距離が近いがゆえに自分たちの事情をよく知る州政府に向かうこと、州の独自性と自立性が確固としている限り連邦政府がいわゆる「絶対多数」の専制に屈する可能性が低いこと、という連邦観の基礎が築き上げられた。初期共和国の歩みを導いた建国の父祖たちは、宗主国イギリスをはじめとするヨーロッパ君主国家と、新しい共和国との対照性を、人間の理性だけでなく欲望の表出をも計算に入れた合衆国独自の連邦制と、それが保障するであろうアメリカ人の自由の中に見出した。そこには人々の自治と参加を賞揚しつつ、大衆が参加することで生じるかもしれない危険性——民主主義の行きすぎ——を州の独自性と自立性によって吸収するという、植民地時代の歴史と経験にもとづいた政治制度と自由の理念との結合が存在した。

## 二元的連邦制の定着

さて、フェデラリスト・ペーパーズの多元国家論が二元的連邦制という形に受肉されたことによって、連邦制度全体を通して、州の役割が政治的にもイデオロギー的にも重要となった。連邦政府による個人の侵害を防止するために州は積極的な役割が期待された。また、人々がより受容しやすい連邦政策を練り上げるための一つの装置として、州議会は連邦上院議員を選出するという役割を負っていた。州の役割は間接的にも強化されていた。国民の意思は直接選挙で選出する州議員や知事だけでなく、政党を通じて州議会に反映された。政党はもともと州や地方単位の組織であり、全国政党は実際には地方組織を選挙用に寄せ集めたに過ぎない。そのため、住民の声は政党によって州議会へと届けられるが、連邦議会に届くのは限られている。また、連邦最高裁は、連邦制を統合的方向に推し進めた首席判事マーシャルが1830年に退官して以来、連邦制における州の責任を重視する方向へと舵をきった。

しかしながら、連邦制度における州と連邦との関係性については、実際にはあいまいなまま残されていた。これはアメリカ合衆国の建国にあたって、二つの「正統」な理解——統合国家論と契約理論——が存在していたことに起因している。統合国家論とは、すべての政治権力の源泉はアメリカ国民にあるという考え方である。より大きな自由を国民に保障するために、政治権限を連邦政府と州政府とに分割する。その権限は国民というひとつの母体から与えられたものである。そのため、連邦政府は国民の同意が得られる限りにおいて、合衆国憲法に列挙された権限を幅広く行使することができる。統合国家論は連邦議会の決定に州が直接の影響を与えうるということを想定していない。これに対して契約理論では、連邦政府は州同士の契約により、州が権限を委譲することによって設置されたと理解する。この解釈は、連邦政府の権力の源は州にあるとする。そのため、連邦政府の政策に同意できない場合は、州は本来持っている主権にもとづいた行動をとることができる考える。これら二つの理解は、連邦政策が州の利益に触れる場合にかならず取り上げられ、対立をもたらすのであった。合衆国憲法修正第

10条では、憲法に列挙されている連邦政府の権限——列挙権限以外の権限については州ないし人民に留保されると規定されている。しかし、修正第10条には連邦と州との関係についての規定は存在しない。したがって、連邦と州との関係をどう整理するかという問題が、初期共和国の時代から現代にいたるまで、継続して議論されているのである。

州と連邦の関係をめぐる19世紀前半の争点は、第一に、連邦政府の行動や決定をチェックするのは連邦最高裁か、それとも州か、第二に、連邦政府の決定に従えない場合、州は連邦から離脱することができるか、第三に、州間に軋轢が発生した場合、それは連邦政府によって調停されるべきか、であった。

第一の点については、1803年のマーベリー対マディソン判決<sup>27</sup>によって、連邦最高裁の司法審査権が確認された。しかし、この判決は連邦政府の行動をチェックする連邦最高裁の権限を設定したのであって、州政府のチェック権限を排除したのではなかった。そのため、マーベリー対マディソン判決以前であれば、治安維持諸法を批判するケンタッキー決議やヴァージニア決議が出されているし、判決以後であっても関税政策をめぐってサウス・カロライナ州から無効宣言が出されている。制度的規定としては、連邦最高裁の司法審査権は確立された。とはいえ連邦政府は、州議会から提出された決議や宣言を完全に無視するような政治的冒険を行なうことはできなかった。認識論として、連邦は州によって作られたという理解が存在すること、すなわち契約理論の影響力を無視するわけにはいかなかったのである。

連邦が州相互の契約によって創造されたのであるならば、州の利益や意思に反する決定を行なう連邦政府に対しては、その契約を見直す権利を州は保持しているはずである。第二の連邦からの離脱権については、契約理論の論理的帰結として導き出すことができる。アンテベラム期において、関税政策や奴隷制の是非をめぐって南北の対立が先鋭化したとき、南部の急進的政治家からは幾度となく連邦脱退が叫ばれた。さらに1860年には共和党候補リンカンの大統領当選をうけて、南部11州が連邦からの脱退を宣言した。11州は合衆国憲法を否定したのではなく、合衆国憲法の「正統」な解釈にしたがって、脱退したのである。ところで、契約理論にもとづく州の主権の主張といえ、南部諸州に独特であるかのように考えられがちである。実際には、1812年戦争をめぐって北部のフェデラリスト党支持者の間から連邦脱退論が出された例に見るように、地域を問わず主張されている。これをして、契約理論は、少数派の機会追求的行動を正当化するために利用されていると見ることはもちろん可能である。しかし、たとえ結果的には利己的目的のために利用されたように見えるとはいえ、契約理論が合衆国の憲法理論を構成する一つの考え方であり、あるものにとっては合理的な基準を提供する理論であることは間違いない。<sup>28</sup>

州—連邦間関係をめぐる第三の争点として、州間の軋轢は連邦最高裁によって仲裁されるべきか、それとも各州が「外交関係」に不可欠な礼節 (comity) に従い連邦最高裁の介入なしに解決すべきかという問題がある。逃亡奴隷の引渡しをめぐる論争で、ニューヨークやメインは

連邦最高裁による裁定を求める一方、対するジョージアやヴァージニアは連邦最高裁を登場させることそれ自体が州権の掘り崩しをもたらすとして、当事州による決裁を主張した。つまり、州間紛争を連邦最高裁の仲裁によって解決した場合、仲裁者としての連邦最高裁の役割が連邦制度の中に必然的に定着し、州の行動範囲が狭められると、後者は判断したのである。<sup>29</sup>

これらを見るとアンテベラム期には、連邦制度が実際に運用されているとはいえ、連邦政府がアメリカ国民の尊敬を受けるに値するほど「実績」を積んでいたとはいえないことがわかる。国民の政府に対する信頼感の源が、まず距離感の近さにあることは、先に述べたとおりである。連邦政府がほとんどの人にとって地理的に遠いことは、変えられない事実である。となると、距離感を縮めるためには何らかの「実績」が必要となる。統合理論を支持して連邦政府の充実を主張する人々は、連邦最高裁による州間対立の調停や司法審査がもたらす法の全国的統合機能、合衆国銀行の運営による連邦政府主導の金融政策の維持、積極的な内国開発によって、連邦政府の「実績」を積み上げようとした。しかし、こういった「実績」が連邦政府への距離感を縮めるには、さらなる時間が必要だった。州と連邦との政府間関係をめぐる綱引きを見る限り、二元的連邦制は自由のために積極的に選択されたものではなく、連邦の脆弱性と州への信頼感の強さから必然的に生じた、あるいはほかに選択の余地のなかった連邦の姿と言わざるを得ない。<sup>30</sup>

南北戦争はこれまで述べた州と連邦との関係をめぐる論争に決着をつけた。連邦政策に対する州のチェック機能は、憲法に記されているとおり州議会で選出される連邦上院議員によってのみ発揮されることとなった。また、州の連邦脱退権は明確に否定されることとなった。州間対立の解決については、ケンタッキー対デニソン判決（1861）<sup>31</sup>によって、連邦最高裁が仲裁的役割を果たすという前例が作られた。<sup>32</sup> 契約理論はその中心的部分を否定されることによって、以後の政治対立の中で大きな役割を果たすことができなくなった。

しかし契約理論の影響力が低下したとはいえ、合衆国連邦制における州の重要性が損なわれたわけではない。フェデラリスト・ペーパーズでみた議論のうち、連邦制度における州の役割——中央集権化に対する安全装置としての州の自立性——はすでに政治的にも、憲法解釈の上でも、確固たる定型として根づいていた。南北戦争によって否定されたのは、契約理論に基づいて州が連邦政府の行動を制約することであった。州が本来なすべき役割を果たすことは、「アングロ・サクソンの自由の根幹」として尊重されるべきことだった。<sup>33</sup> ハーヴァード大学比較法教授で、ウィルソン政権期に在アルゼンチン大使に任命されたフレデリック・ジェサップ・スティムソンは述べる。「我々の政治体制が持つ重要な安全装置」は州の自立性、すなわち「州が実験を試みたり、独自の救いへの道を案出し実行する権利を持つこと、そして他の州がそれを前例として学ぶことにある。」<sup>34</sup> また、別の著作ではこう語る。「アメリカ共和国に対する大いなる危機が、ワシントンへの過剰な集権と、地方の自由と自治の喪失とによってもたらされることは、歴史を学んだものであれば誰でも知っていることである。」<sup>35</sup>

南北戦争と再建を通じて連邦の直接支配という経験——屈辱——を経た南部はいうに及ばず、北部においても、「安全装置」としての州の役割に大きな価値を与える見方は根強く残った。修正第14条を狭義に解釈し、二元的市民権のもと、州の意思に反して連邦が個人の基本的権利を保障するものではないとの判断を下したいわゆる屠殺場判決において、連邦最高裁は連邦制における州の地位を再確認した。そこでミラー判事は、多数意見の終わりの部分でこのように述べる。「[南北] 戦争という熱狂がもたらした圧力のもとでさえ、我らが政治家諸君は…州の存在意義を信じ続けてきた。それは我々の複雑な政治機構が完全に働くために不可欠なものである。たとえ州に多少の制限を設け、連邦に新たな役割を付加するとしても、[その存在意義は]かわらない。」<sup>36</sup> 二元的連邦制は、南北戦争と再建を経てなお、実態としてはもとより、確固たるイデオロギーとしても存在していた。1876年の選挙において共和党と民主党がほぼ均衡したことは、共和党主導の国家統合の強化に対する国民の警戒感が現われた結果であるということもできよう。

## ナショナルな問題

19世紀後半には、二元的連邦制が、特定の経済的・政治的・制度的条件のもとで成立し、体制を支えるイデオロギーも浸透した。しかし、南部再建終了後、体制イデオロギーが強固になったまさにその時期に、社会的経済的条件の変化が始まった。鉄道網の整備が進み、電信などの新技術が実用化の上急速に普及した。印刷技術が進歩し、広告という新しい収入源を得て、月刊誌、季刊誌の発行部数が急伸した。モノと情報の伝達が活発化し、経済は大規模化、加速化、多様化していく。国民経済の中心が、小規模な生産と必要に応じた消費から、大規模な生産システムと広告業に刺激された消費へと変化した。ルートがペンシルヴァニア協会の演説で述べた、大西洋岸から太平洋岸へと広がる巨大国家が維持されるに必要な三つの条件——国民意識の登場、通商上の共通利益の構築、移動・通信の手段の発展——が、多くの人々に実感されるようになった。

もっとも、この変化は1870年代に急に起きたものではなく、また合衆国全体に均質に及んだわけでもない。株式会社化や生産の組織化は北部では南北戦争前から徐々に進行していた一方で、南部では工場を誘致するインセンティブに欠けており、伝統的なプランテーションシステムからの脱却は困難であった。南北戦争後の南部における工業化の試みも、石炭産業や製鉄など一部の業種をのぞけば全般的に低調であった。これは低賃金構造がもたらした購買力不足と移民労働者の誘因失敗や、人種差別から工場に黒人労働者を雇用しないことによって必然的に発生した労働力不足による。<sup>37</sup> つまり、アメリカ経済は全てが大規模化したのではなく、また工業化したのでもない。昔ながらのドラッグストア的小規模販売と百貨店のような大規模リテール、職人的小規模生産と、大規模株式会社のような分業化と組織管理方法の整備による大量生産システム、小規模農民と小作農と機械化の進行した大規模農業生産方式、これら全てが



同時に存在したのが19世紀末のアメリカ社会であった。

ただし、経済の流れがどの方向に向かっているかについては、大方の見方は一致していた。独占化が進行することで小規模生産者が淘汰されること、鉄道と電信の発達により通商圏が町や村から大陸規模に拡大すること、出版資本主義の発達により情報の共有化が進むこと。実際にはこのような大規模化、均質化が現実のものとなる可能性がどこまで高かったかは疑問がある。独占禁止法がなくとも、消費者の求めるものの多様化が進めば、いずれは独占企業の経済支配は衰退せざるを得なかっただろう。しかし、ここで注目するのは、経済の再編が進行しており、大規模化と均質化が避けられないゴールであるとする、その見方である。19世紀末期には、大規模化のその後を予測するのはいまだ不可能だった。

このように経済圏と生産規模が拡大する中、二元的連邦制にとって重大な問題が浮上した。いわゆる「ナショナルな問題 (national problems, national issues)」, もしくは「ナショナルな悪 (national evils)」である。ナショナルな問題という言葉は、シオドア・ローズヴェルトを始めとする20世紀への世紀転換期の政治家の発言に、しばしばあらわれる。例えばローズヴェルトは、アメリカ国民全体の利益に関しては、連邦政府によってのみ効果的に対処されると発言し、州政府がナショナルな問題をローカルな問題として解決しようとするところから混乱が生じる、と述べている。<sup>38</sup> ナショナルな問題、とはいかにも不器用な日本語訳ではあるが、これは「ナショナル」という言葉がもつ二つの意味を、洗練された日本語に転換することができないからである。

この場合のナショナルとは第一に国民という意味を持つ。鉄道運賃やトラスト、資源保護、食品の安全性の確保、飲酒、売春、離婚など、地域を問わず、また大抵の場合職業も問わず、多くの国民が社会的議論を展開すること、そして可能ならば連邦政府による規制を実現することに同意する問題である。ナショナルな問題としてしばしば言及されるこれらの事項は、社会の産業化が進行するがゆえに発生した問題と、カトリック系移民の大量流入に刺激されたプロテスタント的モラルの立て直しという問題とに分けることができる。<sup>39</sup> 前者に関しては、農民や小規模経営者、鉄道会社従業員らが規制実現にむけて組織的圧力を展開したことがよく知られている。これらはレッセ・フェール自由主義の原則と対立するという名目で大きな議論となったが、加えて、連邦政府の権限がまったく新しい分野に登場することと、それが後の連邦権限拡大の布石——二元的連邦制の崩壊——となるであろうことに対する警戒感から、保守派の論客の発言も相次いだ。つまり、産業化に伴って発生した新しい問題と、二元的連邦制との整合性をいかに見出すかが問われていたのである。<sup>40</sup> 後者に関しては逆に、その多くが連邦規制を実現しており、またどう考えても連邦の列挙権限に含めることができない離婚の規制については憲法修正が真剣に考慮されている。これは移民の流入により様々な「墮落」が現実化している都市を再生しようとする伝統的な団体と、都市労働者の生産性を向上し、あるいは都市の浄化によって投資をよびこもうとする産業界の意向が一致したことによるものといえる。<sup>41</sup>



しかし、モラルに関わるこれらの規制と二元的連邦制との整合性は、トラスト規制や鉄道規制の議論の際に行なわれたほど突き詰めて考えられてはいない。それゆえに、二元的連邦制に対する風穴はすでにこの分野から空けられていたといってもよい。<sup>42</sup>

ナショナルという言葉が抱えるもうひとつの意味は、州と連邦とのどちらに管轄権限をゆだねるか決めかねる問題であるということ、あるいは州に管轄権限があることが確認されていながら、州単位では解決が困難であるということである。つまり、明らかに連邦政府の管轄事項である外交や戦争は、ナショナルな問題にはならないのである。禁酒の例をあげよう。酒類の製造販売規制は州政府の役割である。南北戦争後各地で小規模な禁酒団体が結成され、さらには全国禁酒党や婦人キリスト者禁酒同盟、反酒場連盟などの大規模な団体が登場して、自治体や州レベルでの禁酒法——販売日の制限から販売業者の追放まで内容は多岐にわたっていた——が制定された。しかし、禁酒推進者にとって、州レベルでの禁酒法では不十分だった。19世紀末は通信販売が急速に成長した時期である。シアーズ・ローバックではカタログ販売の売上高を、1891年の138,000ドルから1905年の37,789,000ドルへと、実に270倍に伸ばしている。<sup>43</sup> 禁酒州の住民であっても通信販売で酒を購入することが可能になっただけでなく、実際に相当量を購入していたのである。<sup>44</sup> 素面な社会、道徳的な社会、生産性の高い労働者という禁酒推進者の本来の目的は、州レベルの規制では実現しないことは明らかだった。しかし、連邦レベルでの禁酒を現実化するには、二元的連邦制というハードルを越えなければならなかったのである。

二元的連邦制はナショナルな問題によってどのように脅かされることになったのか。まずはナショナルな問題を「国民的問題」にまで高めたジャーナリズムの役割を考えてみたい。世紀転換期に出現し世論に大きなインパクトを与えた暴露ジャーナリスト、いわゆるマックレーカーズの活躍や、彼らに記事発表の場を与えた大衆雑誌の急成長など、人々が均質な情報に触れる機会が飛躍的に増えた。<sup>45</sup> 出版資本主義がもたらす「国民」の創出機能が、ここで働いたということができる。人々は現実のコミュニティ外の人々と情報を共有すること、あるいは共有しているという感覚を持つことによって、南北戦争以来人々の間に成長してきた国民意識、あるいは「ナショナル・コミュニティ」の実感をさらに強化したのである。<sup>46</sup> それに留まらず、ジャーナリズムは産業化が進行する社会に、それまで遠く感じられてきた連邦政府との距離感を縮める役割を果たしたかもしれない。少なくとも、ラフ・ライダーズやトラスト・バスター、ブル・ムースといった視覚的イメージでとらえられる大統領ローズヴェルトが、新聞雑誌に表われる自らの印象に細かく気を使った最初の大統領であることも手伝って、国民と大統領との心理的距離を縮めることに成功したのは、よく指摘されている。<sup>47</sup>

これに加えて、社会問題を個々人の救済ではなく政府の役割によって解決しようとする市民団体の登場と、そのような組織によるジャーナリズムの積極的利用により、人々の政治に対する期待が急速に高められることになった。例をあげよう。かつては売春の取締りといえ、売

春を行なう女性たちに社会的な名誉を与えることによって活動を休止させたり、女性たちを慈善活動で救済することを意味していた。しかし19世紀末には各地で売春禁止委員会なる組織が結成され、新聞において極端なキャンペーンが、時にはでっち上げ記事による扇動が行われた。こういった団体からの組織的圧力と「科学的」調査結果は、世論の高まりと相まって、都市や地方レベルで警察による厳しい取締りを実現させたのみならず、域外からの売春婦流入を規制するべく、1910年には連邦売春規制法を成立させる推進力となった。<sup>48</sup> 長らく民間の努力によって改善されるべきと考えられてきた問題に対し、人々は政府による取締りや救済を求め始めた。これは、政治の中枢に対する距離の近さを求めながらも、政治に対する期待度が低かったかつての国民からの、大きな変容である。

「国民意識」の高まりと政府規制の要求の高まり、そして連邦政府に対する距離感の縮小は、先に論じた二元的連邦制の成立に必要な政治的、社会的条件が損なわれ始めたことを意味する。さらに、ナショナルな問題が発生した経済的条件そのもの——ルートが言うところの「通商上の共通利益の構築」と「移動・通信手段の発達」——が、すでに二元的連邦制を維持するための経済的条件が崩れていることを示している。それでもなお、ナショナルな問題が、問題として認識されていたのは、すなわち連邦政府に積極的な規制権限を持たせるという解決に至らなかったのは、二元的連邦制こそがアメリカ的自由を保障するために不可欠な機構であるという価値観が生きていたからである。

しかしナショナルな問題はこの価値観さえも二つの点で脅かしていた。第一に、自立した州政府が実際には問題の根本的解決に貢献し得ないことを、日々の報道で明らかにしていったことである。世論が何らかの規制を望んでいるにもかかわらず、州政府が様々な理由で——利権の存在であったり、世論を適切に代表できるような選挙区になっていなかったり、あるいは州議会の開催が二年ないし四年に一度であったり——適切な行動をとらない場合もあった。<sup>49</sup> 逆に、酒類の規制に見たように、たとえ州政府が必要な規制をしようとも、それが十分な効果を上げられない例が続出した。最終決定者であるはずの州政府が十分に機能しない場合、世論は別のチャネルを探すこととなる。それが第二の点につながる。すなわち、連邦政府による解決を実現するには憲法の修正または憲法解釈の変更が必要になること、それは必然的に自制的連邦政府の見直しにつながることである。このように、ナショナルな問題は二元的連邦制にとっては押すに押せず、退くに退けない問題を突きつけた。

二元的連邦制の維持を求める者であれ、または連邦権限の拡大に新しい自由の可能性を見る者であれ、社会の変化と、その政治との関係について感心を持つ者ならば、誰でもこのナショナルな問題の厄介さを認識していたことだろう。ナショナルな問題はナショナルに解決すべきという先のローズヴェルトの発言や、州の無策が連邦権限の増大を招くというルートの発言が、政治的に大きな反響を呼んだ理由は、ここに表われている。

ナショナルな問題をどのように解決すべきかという問題に関して、一応の決着がついたのは、ニューディール期であることは間違いない。ニューディールを可能にしたのは、大恐慌という未曾有の社会危機であったことも事実である。しかし、ニューディールに先立つこと40年にわたって、ナショナルな問題をめぐる激論が戦わされ、二元的連邦制に与えられてきた自由の保障という価値的役割が問い直されてきたプロセスがあつて、ニューディールが実現したことも見逃すべきではない。本稿はその入り口をのぞいたに過ぎないが、実際には、州知事会議や州法統一化による二元的連邦制を維持しながらナショナルな問題に対応する方法の提案、ナショナルな問題の連邦法による解決の模索、これらに違憲判決を下したり、その適用範囲を制限した連邦最高裁に対する批判と裁判所改革の諸提案、憲法修正への動きなど、大いなる議論と実践が繰り返された。その間、第一次世界大戦の総動員という、連邦制の一時的ながらも大幅な変更をも経験している。これらすべてがニューディールに向けての蓄積となった。しかし、ニューディールですら、ナショナルな問題に対する一応の決着に過ぎないのである。

本稿では、二元的連邦制がどのように自由の保障という価値と結びついたか、そしてナショナルな問題が二元的連邦制にとってどのような脅威となったのかについて、ルートのペンシルヴァニア協会におけるスピーチを手がかりに論じてきた。そして、合衆国において連邦制とは、単に合衆国憲法によって規定された中央と地方との権限分割という制度を意味するのではなく、価値観——アメリカ的自由はそれによって保障される——を形づくっているということを示した。世紀転換期の連邦制と改革運動に関する論文の中でダーシックとダイナンは、改革者たちの二元的連邦制に対する攻撃は、地方主義を徹底的に批判しなかったがゆえに、中途半端（half-hearted）であったと論じる。この中途半端さは、「連邦主義が彼らの中にもあまりにも深く組み込まれていたがため」であったという。<sup>50</sup> 二元的連邦制の中核——自立的州政府と自制的連邦政府こそが自由の安全保障装置——は、価値観として深く根づいていた。それは改革の前提条件であり、出発点であり、また保守派、改革派を問わず、社会と政治の関係に関心をもつすべての人々が纏う価値意識でもあったのである。だからこそ、ナショナルな問題は、問題として浮上することになったのである。

註1 この時代の連邦制についての研究として、例えばStephen Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920* (Cambridge U.P., Cambridge, 1982); Michael Kammen, *Sovereignty and Liberty: Constitutional Discourse in American Culture* (Madison: The University of Wisconsin Press, 1988); Harry N. Sheiber, "Federalism and the American Economic Order, 1789-1910", *Law and Society Review*, 10 (1), Fall 1975; Richard Sylla, "Experimental Federalism: The Economics of American Government, 1789-1914," in Stanley L. Engerman and Robert E. Gallman, eds, *The Cambridge Economic History of the United States*, vol. 2 (Cambridge, UK; Cambridge University Press, 2000).など。

2 Elihu Root, "How to Preserve the Local Self-Government of the States: A Brief Study of National Tendencies," in Robert Bacon and James B. Scott ed., *Addresses on Government and Citizenship* (Cambridge: Harvard University Press, 1916), 364.

3 *ibid.*, 365.

- 4 *ibid.*, 367.
- 5 *ibid.*, 370.
- 6 Elihu Root to Adelbert Moot, Dec. 22, 1906, Elihu Root Papers, Library of Congress Manuscript Division.
- 7 Root, "How to Preserve," 370.
- 8 Editorial, "The End is Not Yet," *St. Paul Dispatch*, St. Paul, Minnesota, January 14, 1907.
- 9 Franklin Pierce, *Federal Usurpation* (New York : D. Appleton and Co., 1908) , Preface.
- 10 ルートは誤解の広まりに困惑し,「私のスピーチに関してあまりに多くの誤った表現が見られますので, 誠に勝手ながら, スピーチ原稿のコピーをここに送付させていただきます。」との手紙を63名に送付している。Root to Nelson W. Aldrich, Dec. 22, 1906, Root Papers.  
 実際, ルートのこのスピーチに対する反響は, 議会図書館所蔵のルート関連資料の中では群を抜いている。何よりも, レターヘッド(会社名や組織名)を印刷していない紙に手書きをしている手紙が多いところに, 他の発言に対する反響との違いがある。
- 11 John Allison to Root, December 21, 1906, 2, Root Papers.
- 12 Richard W. Leopold, *Elihu Root and the Conservative Tradition* (Boston: Little, Brown and Co., 1954) , 74-75.
- 13 James Bryce, *The American Commonwealth* (New York : G. P. Putnam's sons, 1959) , 1: 68.
- 14 Morton Grodzins, "Centralization and Decentralization in the American Federal System," in Robert A. Goldwin, ed., *A Nation of States: Essays on the American Federal System* (Chicago : Rand McNally and Co., 1963) , 4.
- 15 1870年以前に連邦政府の持つ州際通商権限が排他的なものであるかどうか, すなわち州が連邦法の存在しない場合通商規制を行なうことができるかどうかの一つの争点となっていた。これはギボンズ対オグデン判決以来, 連邦最高裁として確たる判断を下してこなかったが, クーリー対ボード・オブ・ウォーデン判決によって, 規制の対象の性質次第では通商規制権限は排他的であると判断された。 *Cooley v. The Board of Wardens of the Port of Philadelphia*, 53 U.S. 229.
- 16 *The United States v. E. C. Knight Co.*, 156 U.S. 12.
- 17 19世紀に一般的であった, 政治の経済活動への不介入については, これまでの研究で大幅に覆されている。経済史家ハリー・シャイバーは, 州レベルにおいてはむしろ州重商主義ともいえるべき積極的な経済政策が行われていたことを明らかにしている。また, 憲法史家ハワード・ギルマンは, 連邦政府の経済政策がレッセ・フェール原則ではなく, 平等原則——社会のすべての階層に同様の恩恵を与えること——を指向して決定されてきたことを指摘する。本稿ではあえてレッセ・フェール自由主義なる言葉を使用するが, これはマイケル・レス・ベネディクトが述べているように, 19世紀のアメリカ人がレッセ・フェールという言葉をも単に大企業に対する便宜を意味するのではなく, むしろ経済を含めた幅広いアメリカの自由の原則を説明するのに使用しており, その意味において同時代人は広くレッセ・フェールを受容していたことを重視するためである。Sheiber, "Federalism and the American Economic Order, 1789-1910"; Howard Gillman, *The Constitution Besieged : The Rise and Demise of Lochner Era Police Powers Jurisprudence* (Durham: Duke University Press, 1993) ; Michael Les Benedict "Laissez-Faire and Liberty: A Re-Evaluation of the Meaning and Origins of Laissez-Faire Constitutionalism", *Law and History Review*, vol.3, Fall 1985, 298.
- 18 Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States* (Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1992) .
- 19 例えば斎藤眞『アメリカ革命史研究——自由と統合』東京大学出版会, 1992年, 第Ⅱ部革命と統合, など。
- 20 ハミルトン, ジェイ, マディソン『ザ・フェデラリスト』斎藤眞, 中野勝郎訳, 岩波文庫, 1999年, 第10篇, 64頁。
- 21 『ザ・フェデラリスト』第10篇, 65頁。
- 22 『ザ・フェデラリスト』第51篇, 244頁。
- 23 この規定は1913年の憲法修正第17条により変更された。以来, 上院議員は州の有権者の直接選挙によって選出される。
- 24 『ザ・フェデラリスト』第62篇, 278頁。

- 25 『ザ・フェデラリスト』第62篇, 279頁。
- 26 『ザ・フェデラリスト』第85篇, 363頁。
- 27 5 U.S. 137.
- 28 Kermit L. Hall and James W. Ely, Jr., *An Uncertain Tradition: Constitutionalism and the History of the South* (Athens, Georgia: The University of Georgia Press, 1989) ; Forrest McDonald, *States' Rights and the Union: Imperium in Imperio 1776-1876* (Lawrence: The University Press of Kansas, 2000) など。
- 29 Paul Finkelman, "States' Rights North and South in Antebellum America," in Hall and Ely (1989).
- 30 統合国家論と契約理論については, Samuel H. Beer, *To Make A Nation: The Rediscovery of American Federalism* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992) , Introduction; アンテベラム期の契約理論の展開については Marshall L. DeRosa, *The Confederate Constitution of 1861: An Inquiry into American Constitutionalism* (Columbia, MO: University of Missouri Press, 1991) , Chapter 1.
- 31 *The Commonwealth of Kentucky v. Dennison*, 24 How. 66.
- 32 この判決で, 奴隷の逃亡を援助したアボリショニストの引渡しのは非に関しては, その州の判断にゆだねられるという決定が下された。この問題を取りあげることは, 南部出身の州権論者である首席判事トニーにとって, 奴隷制の維持と州権の尊重とのどちらかを選択するという苦渋の決断を迫られるものであった。Finkelman, 146.
- 33 あくまでも印象論だが, 合衆国の州の自立性を, イギリスの地方自治制度の伝統を継承したものとする論調が, 20世紀への転換期に多く見られる。マディソンらがイギリスの君主制度を批判し, それと決定的に異なる機構として連邦制の正当性を訴えたことと対照的である。例えば Geo. B. Rose, "Uniformity or Diversity?" *The Albany Law Journal*, vol.61, May 5, 1900, 279; Frederic Jesup Stimson, *The American Constitution: The National Powers, The Rights of the States, The Liberties of the People* (New York: Charles Scribner's Sons, 1914) , 146. など。
- 34 Stimson, 145-146.
- 35 Frederic Jesup Stimson, *My United States* (New York: Charles Scribner's Sons, 1931) , 140.
- 36 *The Slaughterhouse Cases*, 83 U.S. 36, 82.
- 37 ウォルター・リクト『工業化とアメリカ社会——建国から成熟への一世紀』ミネルヴァ書房, 2000年, 164頁。
- 38 Theodore Roosevelt, "The New Nationalism," Speech at Osawatomie, *The New Nationalism*, with an Introduction and Notes by William E. Leuchtenburg (Gloucester, MA: Peter Smith, 1971) 30-36.  
管見では, ナショナルな問題を論じている先行研究は見当たらない。
- 39 都市のモラル改善への社会的運動にみるプロテスタントのモラリズムについては, Paul Boyer, *Urban Masses and Moral Order in America, 1820-1920* (Cambridge: Harvard University Press, 1978) 196-97. 労働者の勤勉性を賞揚して生産性を高める目的でプロテスタントのモラリズムに同調する産業界の傾向については, 岡本勝『アメリカ禁酒運動の軌跡——植民地時代から全国禁酒法まで』ミネルヴァ書房, 1994年, 202頁。
- 40 連邦権限拡大派としては, 例えば Frank J. Goodnow, *Social Reform and the Constitution* (New York: The Macmillan Co., 1911) . 保守派としては Christopher G. Tiedeman, *A Treatise on the Limitations of Police Power in the United States* (New York: Da Capo Press, 1971, originally published in 1886) .
- 41 Morton Keller, *Regulating a New Society: Public Policy and Social Change in America, 1900-1933* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1994) , 117-129.
- 42 Gaines M. Foster, *Moral Reconstruction: Christian Lobbyists and The Federal Legislation of Morality, 1865-1920* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2002) .
- 43 Alfred D. Chandler, *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business* (Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1977) , 224-33.
- 44 酒類の州への流入を規制する権限を州に与えるというウィルソン法 (1890) を巡る訴訟が何度も起きているところに, 製造販売業者と酒類愛好者の抵抗を見ることができる。Richard F. Hamm, *Shaping the Eighteenth Amendment: Temperance Reform, Legal Culture, and the Polity, 1880-1920* (Chapel Hill: the U. of

- North Carolina Press, 1995), 88-90.
- 45 シュネイロフは『アウトルック』や『マックルーアズ』などといった月刊大衆雑誌が相次いで発刊された1893年を、「雑誌革命」のはじまった年と位置づける。彼によれば、雑誌の発行総数は1890年から1905年の間に3倍になっている。Matthew Schneirov, *The Dream of a New Social Order: Popular Magazines in America, 1893-1914* (New York: Columbia University Press, 1994), 4-5.
- 46 Martha Derthick and John J. Dinan, "Progressivism and Federalism," in Sidney M. Milkis and Jerome M. Mileur, eds., *Progressivism and the New Democracy* (Amherst, MA: The University of Massachusetts Press, 1999), 89-90.
- 47 例えばJohn Milton Cooper, Jr., *The Warrior and the Priest: Woodrow Wilson and Theodore Roosevelt* (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1983), 69-70.
- 48 David J. Langum, *Crossing Over the Line: Legislating Morality and the Mann Act* (Chicago: The University of Chicago Press, 1994), 24-29.
- 49 Ballard C. Campbell, "Public Policy and State Government," Charles W. Calhoun, ed., *The Gilded Age: Essays on the Origins of Modern America* (Wilmington, DE: A Scholarly Resources Inc., 1996), p. 311. 概して州政府は、第二次世界大戦後になっても、市民の要望に十分にこたえる解決をもたらさなかった。これは、よく言われるように特殊利益が州議会を支配していたためだけではない。むしろ専門スタッフの未整備や予算の問題、それに並んで議員定数不均衡の問題が大きかった。19世紀後期より、産業化が進行するにつれて都市部人口が急激に増大したにもかかわらず、連邦下院議員と州議会議員の定数は正はほとんど行なわれてこなかった。そのため、都市部在住者の票の価値は、農村部在住者のそれよりも著しく低かった。産業化に起因する問題の多くが都市部在住者の利益に関わるものであった。しかし、かたよった議席配分のために、都市におけるさまざまな問題の重要性を、議会の議事に反映させることができなかった。結局、議員の定数は正は1962年の最高裁判決をきっかけに、ようやく見直されることになる。*Baker v. Carr*, 369 U. S. 186; A. E. Dick Howard, "Federalism at the Bicentennial," in Harry Scheiber, ed., *Federalism: Studies in History, Law and Policy, Papers from the Second Berkeley Seminar on Federalism* (Institute of Governmental Studies, U. of California at Berkeley, 1988), 4.
- 50 Derthick and Dinan, 94-95.

# National Problems and the Dual Federalism in Early Twentieth Century United States

HIRATAI, Yumi

The dual federalism in the United States was believed to be a safety net for freedom in the nineteenth century. There were several conditions that made the dual federalism possible : a relatively isolated regional economy, laissez-faire liberalism, and an apolitical sentiment among people. The industrializing society in the late nineteenth century changed the conditions, and problems of national concern challenged the legitimacy of the dual federalism. While other industrial nations went on to more centralized welfare states, the United States struggled for a balance between local control and national protection. The dual federalism was, and has been, one of the strong traditions that American people see as their security of freedom.

(ひらたい ゆみ 本学人文学部助教授 アメリカ政治史専攻)