HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	反連邦主義との闘い (4) : 19世紀初期におけるアメリカ内陸開発政策の展開
Author(s)	櫛田, 久代
Citation	北大法学論集, 57(4), 25-83
Issue Date	2006-11-30
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/16930
Type	bulletin (article)
Note	論説
File Information	hogakuronshu57-4-2.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論説

反連邦主義との闘い（四）

――一九世紀初期におけるアメリカ内陸開発政策の展開――

櫛田久代

目次

序章　研究視角
第一節　問題の所在
第二節　先行研究と問題の射程範囲

第一章　「道路と運河に関する報告書」――ジェファソン政権の大いなる遺産
第一節　連邦政府の内陸開発政策
（1）カンバーランド国道事業
（2）ジェファソン大統領の第二次就任演説および第六回年次教書
（3）連邦政府の開発政策の基本構造
第二節　チェサピーク＆デラウェア運河事業と連邦政府
（1）州際事業としてのチェサピーク＆デラウェア運河事業
（2）チェサピーク＆デラウェア運河事業の展開
（3）連邦支援を求めて
第三節　「道路と運河に関する報告書」
（1）「道路と運河に関する報告書」の成り立ちとチェサピーク＆デラウェア運河会社
（2）「道路と運河に関する報告書」が切り開いた政策可能性
第二章　「道路と運河に関する報告書」の反響
第一節　エリー運河事業――ニューヨーク州の一大運河事業
（1）エリー運河事業の展開
（2）ポープ＝ポーター法案
（3）ニューヨーク州の陳情活動
第二節　一八一二年戦争と連邦の問題
（1）開戦
（2）戦時下の請願活動
（3）エリー運河事業をめぐるニューヨーク州の動き
（4）ハートフォード会議
第三章　一八一二年戦争後の政治環境の変化

（以上、第五七巻一号）

（以上、第五七巻二号）

第一節　一八一二年戦争後――マディソンの第七回年次教書と連邦再生
（1）マディソン政権の課題
（2）一八一二年戦争後の内陸開発政策の動向
（3）カンバーランド国道事業
第二節　ボーナス法案への道程
（1）一八一二年戦争後のニューヨーク州の陳情活動
（2）ボーナス法案提出に向けて
第三節　ボーナス法案の大幅修正
（1）ボーナス法案の提出とカルフーンの意図
（2）公平性の問題
（3）ボーナス法案の可決
（4）その他の審議
第四節　マディソン大統領の拒否権発動
第四章　反連邦主義との闘い
第一節　マディソン大統領の拒否権発動とニューヨーク州の動向
第二節　拒否権の残響
（1）ボーナス法案の亡霊
（2）陸軍長官カルフーンの報告書
（3）モンローの拒否権
第三節　内陸開発政策とアメリカン・システム
（1）カンバーランド国道の維持補修法案に対する拒否権を越えて
（2）アメリカン・システム
（3）モンロー政権末期の内陸開発政策

（以上、第五七巻三号）

（以上、本号）

終章　アメリカン・システムの動揺
第一節　エリー運河の成功と波紋
第二節　アメリカン・システムへの不協和音
第三節　終わりに

第三節　ボーナス法案の大幅修正

(1) ボーナス法案の提出とカルフーンの意図

カルフーンの提案を審議した委員会は一二月二三日に、全三条から成る短い内陸開発法案（An Bill to set apart and pledge, as a permanent fund for internal improvements, the bonus of the National Bank, and the United States share of its dividends)、いわゆる、ボーナス法案を提出した。[1] それは、第二次合衆国銀行設立認可の見返りとしての特別配当金の総額一五〇万ドルを道路と運河の開発基金とし、財務長官の管理下に置くといった、非常にシンプルな法案だった。連邦助成の対象を具体的に特定せず、開発基金創設を目的とした点がこれまでの法案と大きく異なっていた。ボーナス法案は一八一七年二月四日に、カルフーンの動議により連邦下院の全体委員会で審議されることになった。この日、提案者であるカルフーンは、開発対象を列挙せず開発基金を創設する法案を提出したことについて、次のように述べている。詳細な法案は可決する見込みが低い。可能性がありそうなシステムに細部で反対する人々と原則において反対する人々とが結びついて、法案を廃案にすることは目に見えている。それゆえ、あえて法案の条文に詳細な事業内容を盛り込まなかったこと、また、委員会は法案を「それ自体最も適切で最も成功しそうな形にまとめた」ことを率直に認め、「基

金を創設することは最初の行為であり、少なくとも唯一実行可能な道である」と述べた。法案の中で開発対象について列挙してはいないが、カルフーンは演説の中で、メインからルイジアナにいたる主要な交通路、五大湖とハドソン川との交通路、大西洋沿岸部の大商業都市と西部諸州を結ぶ交通路、そして、西部とニューオリンズとを結ぶ交通路開発の重要性に触れている。(2) 開発対象を明示していないことへの批判を承知の上で、連邦政府による内陸開発事業が可決承認される内容を模索した苦肉の策が、ボーナス法案の原案だった。

開発基金の創設を最大の目的とした戦略は明らかに成功した。これまで連邦下院でしばしば否決されてきたこの種の内陸開発法案が、二月八日、過半数の支持を得て下院を通過したからである。しかしながら、ボーナス法案が可決されたとき、当初目指した開発基金構想からは程遠いものになっていた。というのも、条文の中で、基金は「各州間の共通の通商」と「共同防衛」のために道路や運河を建設し、河川を改修することを目的としたものと修正された。しかも、基金の運用方法についても、連邦議会は「当該州の同意を得て全体の福祉に最も貢献する方法」で運用すること、拠出される資金の配分は「各州の下院議員数に比例する」こと、といった条件が付け加わったからである。わずかな文言が付け加わっただけであったが、条文全体を通してみたとき、若干というにはあまりにも大きな開発政策の内容そのものの変質だった。

カルフーンは提案者としてどのように法案の重要性を訴えたのか。審議の最初を飾ったカルフーンの二月四日の演説を振り返ってみたい。ボーナス法案が従来の内陸開発法案に比べ、非常に短くかつシンプルなものとはいえ、カルフーンの開発政策についての考え方は、ギャラティンの「道路と運河に関する報告書」に通じる正統派の議論であり、格別特異なものではなかった。カルフーンは、委員会を代表して法案を提出するに当たって、改めて、なぜ連邦政府が内陸開発政策を行うべきなのかについて説明した。彼の理由は明快であった。そこでは、内陸開発事業には州間の対立がつ

きもので、唯一連邦政府のみが州間の対立を乗り越え大規模な事業を遂行することができる、また、なぜ連邦規模での内陸開発事業が必要なのかについては、この種の議論で必ずといってよいほど言及される政治的統合の推進、国内市場の活性化と経済的発展、そして一八一二年戦争の経験を喚起する軍事的効用といったことが論じられた。しかも、交通網の整備と連邦の維持を一体化して捉え、カルフーンは次のように強く訴えた。「私たちは連邦解体に向かうあらゆる傾向に抗するために緊急の責務を負っているのであります」、「商業の流通領域が拡大すれば、社会的交流の領域も広がりますし、私たちをより強く結び付けることでありましょうし、私たちの運命をより分かちがたいものにするのであります」、「さあ、共和国を道路と運河の完全なる体系（system）で結び付けましょう」[3]。彼の演説は、法案の原案者としての自信がみなぎるものだった。

しかしながら、体系的な交通網開発の必要性は連邦全体の問題であるとの強い信念をもったカルフーンには、議場にいる多くの議員たちが自分と同じような考えを共有しているという甘えがあったのかもしれない。実際、その後展開された審議の場では、それぞれの議員が出身州の思惑や自らの信念に基づいて法案の修正を提案していった。細部における議論を避けるために大枠だけの法案を作成したカルフーンの意図は議論の初日からもろくも崩れ去り、噴出した議論は、カルフーンが予想もしなかった方向にボーナス法案を導いていくことになった。

（2）公平性の問題

連邦下院で可決した法案の原型はほぼ二月四日から八日にかけての下院審議の中で形成された。最初の修正提案は、二月四日、ニューヨーク州選出のエラスタス・ルート（Erastus Root）から出た。彼は内陸開発基金の対象から道路を外す修正提案を行った[4]。ルートによれば、運河は連邦政府の政策対象となりうるが、道路は州政府の交通政策と抵触

するという。というのも、道路は近隣地域の住民が主に利用し地域性が強いのに対して、運河は地域性を限定されることがない、また、運河は遠隔地間の商品流通を促進し、連邦内を統合する効果があるという。この点に関して彼の念頭にあったのは、五大湖とハドソン川、オハイオ川、ワバシュ川を結ぶ内陸航行路で、これらのルートが開発されれば、東部と西部との交流が進み連帯意識が芽生え、一八一二年戦争末期北東部の諸州が開催したハートフォード会議のような事態は起こらないだろう、という政治的経済的効果であった。その一方で、ルートは、道路建設のために開発基金が用いられるのは、既に道路網の発達した州にとって不公平であると指摘した。例えば、メイン地区のポートランドからジョージア州のサバンナまでの主要道路の整備ということがしばしば取りざたされてきたが、ポートランドからデラウェア州のウィルミントンまでは既に良質な道路がある。しかも、大西洋沿岸の東部や中部では民間企業による有料道路建設が活発で道路網はさらに拡張している。それゆえ、南部の道路建設に連邦基金が用いられるのは公平ではないとルートは主張した。

ルートの議論には、ニューヨーク州が進めるエリー運河事業に有利な法案にボーナス法案を改正しようとする意図が見え隠れしている。しかし、州の利害にとらわれた一方的な議論とは言い切れない側面もあった。というのも、ある意味で、当時の内陸開発事業を取り巻く状況や人々の意識を考えたとき、重要な論点を浮き彫りにしているようにも思われるからである。それは、第一に、諸州間にある経済力の歴然とした格差である。道路建設事業に関して言えば、資本蓄積が進み民間の企業活動も活発だった大西洋沿岸の東部や中部においては、連邦政府の助成がなくとも自前で道路網が整備されつつあった。一方、商工業の発達の遅れた南部や西部では、道路網の発達も立ち遅れていた。このことは当時の道路事情について大方の一致した認識であった。第二に、連邦の紐帯に関しては、ハートフォード会議の動きが連邦解体にいたることがなかったとはいえ、少なからず内陸開発政策の議論に影を落としていたように思われる。第三に、

連邦国家であるアメリカの中央政府が推進する国家的な政策は一部の地域利害に奉仕するものではなく、全体に公平に行われるべきという意識が強くうかがえる。ルートの発言は、既に存在する諸州間の対立構造を反映するものだった。

さて、ルートの修正提案は即座に否決されたが、彼の連邦政策の公平さについての強い感覚は、その後ボーナス法案の構想を歪めることになる開発基金の配分提案にも通ずるものがある。法案の中で大きな焦点となった開発基金の拠出配分は、ルイジアナ州選出のトマス・B・ロバートソン（Thomas B. Robertson）によって提案された。[5] 彼がこの修正を提案した理由は、ルートとは異なる背景からきていた。ロバートソンは、良質な道路や運河建設の重要性については同意するものの、ボーナス法案に対しては「それはあいまいで一般的で、不満足なもの」と率直に述べ、連邦憲法解釈の立場から反対した。彼は、道路や運河の建設事業は州政府の管轄下にあるべきで、州政府の方が連邦政府よりも地域の需要や状況についてよく知っており、政策遂行者として望ましいと主張した。州権論者のロバートソンは、連邦憲法を緩やかに解釈するカルフーンの立場に強い不満を抱いていた。提案者であるカルフーンは、連邦憲法第一条第八節一項の中の、「共同防衛および一般の福祉」の文言を根拠に、連邦政府は憲法上列挙された項目だけでなく、内陸開発事業に公的資金を拠出できるとの見解を示していた。その関連で、カルフーンは、列挙権限の中の七項「郵便局および郵便道路を整備する権限」は郵便道路を選定する以上の意味があることも併せて示唆したのだが、[6] ロバートソンは、カルフーンの解釈には同意できなかった。そこで、彼は、連邦憲法に適合するように法案を修正する立場から、各州の連邦下院議員数比に応じて開発基金を配分する提案を行ったのである。ところで、人口に比例して各州に基金を配分するという提案は、必ずしも新しいものではない。古くはジェファソン大統領が同様な考えから、連邦政府の内陸開発政策構想において「各州への公正な配分」を提示しようとした経緯がある。[7] しかしながら、カルフーンにとって誤算だったのは、ロバートソンの提案が否決されるどころか、この修正提案を軸に、その後の議論が展開されたことだった。

ボーナス法案が目指した内陸開発構想を根本から崩壊させるロバートソンの提案に早速異を唱えたのは、連邦下院議長のヘンリー・クレイだった。[8] 彼は、下院議長という立場から全体の議論に参加するのは本意ではないと述べつつも、ボーナス法案の原案を擁護した。クレイは、内陸開発と国内製造業は連邦議会の重点課題であるという見解を示し、「もし私たちがこの法案を越えて何かを試みようとするなら、もし私たちが細部に触れるなら、また、もし私たちが基金の拠出される対象の特定に踏み込むなら、避けることができない結果が生じるのであります。つまり、私たちは何もなしえないということです。基金を拠出するために委員会を設置することが、あるいは各州間に基金を配分することが良いことなのかどうか、そして何がその適用に資する国家的な目的なのかは後ほど議論され決定すべき後からの問題であります」[9]と、今会期では、何よりも開発基金を創設することが重要であり、細部の内容を詰める作業は次会期以降にすべきだと主張した。また、もし憲法改正の必要があれば、いずれ検討すべきであるが、州の管轄権に干渉しないように内陸開発基金を適用することで、チェサピーク&デラウェア運河会社のような個別事業に出資することも可能であろうという考えを示した。クレイは、例えば、オハイオ川の滝周辺の航行開発事業やハドソン川と五大湖とを結ぶ運河、メイン地区からルイジアナへの大西洋に沿った主要道路の開設といった開発事業を例に挙げながら、諸州が関心をもちながら資金不足等の理由で建設できないでいる国家的な事業はそれほど多くはないと指摘する。そして、大規模開発ゆえに各州は自ら開発することに十分な関心をもっていない、これらの事業を遂行するためには連邦政府の効果的な支援が必要であり、そうでなければ事業が完成することはないだろうと述べ、ボーナス法案の原案通りの承認を求めた。クレイは、開発基金の拠出方法が各州の連邦下院議員数比に規定されると、開発事業は小規模化するであろうし、諸州にまたがる事業が行われにくくなることを警告し、同僚議員に慎重な議論を求めた。

しかし、全体の審議過程から見ると、クレイの熱弁は議事進行においてそれほど効果を発揮しなかった。クレイの発

言に応酬したジョージア州選出のトマス・テルフェアは、全体に関わる開発対象に対して基金を拠出するために連邦議会に基金の運営権を与えるようにし、開発事業の実際の遂行は各州に任せる修正を付加するように提案した。また、ニューヨーク州選出のジョン・B・イェーツ（John B. Yates）はボーナス法案の修正に反対するクレイやカルフーンに反対し、ロバートソンならびにテルフェアの修正提案を擁護した。イェーツは原案のままでは支持できないが、ロバートソンの修正案が加わることで、各州への拠出額が公正で明確になり、さらに、テルフェアの修正案によって連邦政府の監督権が行使され、特権の濫用を防止し国家的な開発対象に基金が拠出されているかどうかを監視できる、とその支持の理由を述べた。テルフェアおよびロバートソンの修正案は若干の修正を経て可決され、ボーナス法案は連邦下院の本会議に審議の場を移すことになった。[10] カルフーンとクレイの願いは二月四日の全体委員会の場であっさり打ち砕かれたのである。

二月六日の本会議では、テルフェアとロバートソンの修正が早速議題に上った。テルフェアの修正提案との関連で、マサチューセッツ州選出のエイサヘル・スターンズ（Asahel Stearns）が、連邦議会に開発対象を選定させる権限を与えるのではなく、それは大統領の承認の下で州議会に与えるべきであるという動議を行ったが、それはすぐに否決された。[11] 焦点となったのは、やはりロバートソンの修正文だった。連邦下院議員数比に応じた開発基金の拠出配分提案は、ボーナス法案に賛成する議員たちにおおむね受け入れられていたが、各議員は少しでも自州への配分額を増額させるために様々な修正を試みたからである。こうした議論の中で鮮明だったのは、下院議員数が少ない州や、今後議員数増加の見込みがない州から選出された議員たちの抵抗だった。メリーランド州選出のサミュエル・スミス（Samuel Smith）は現在の代表数が今後減少する可能性がある州は、今なら多少でも拠出額を受け取れるものの、将来は配分額がなくなる可能性があるという懸念から、現時点での代表数に応じた基金配分にしてほしい、とニューハンプシャー、コネチカット、

メリーランドといった小州の立場から修正を申し出た。しかし、カルフーンはそのような原則の挿入は法案を、さらには、重大な共同体に関わる全体の便益のために設立された連邦政府の重要な原則を破壊することになる、として即座に反対した。ケンタッキー州選出のベンジャミン・ハーディン（Benjamin Hardin）は、さらに議論を進めて、開発基金を各州に配分するロバートソンの議論そのものに反対の姿勢を打ち出した。彼の反対の論拠は、連邦が拡大し新州からの下院議員数が現在の二倍になるような事態を懸念してのことだった。また、オハイオ州選出のウィリアム・ヘンリー・ハリソン（William Henry Harrison）ならびにジェイムズ・キルボーン（James Kilbourne）、ケンタッキー州選出のソロモン・P・シャープ（Solomon P. Sharp）もスミスの動議に反対した。シャープの場合は、開発基金は一時的なものではなく恒久的なもので、国民の共有財産のようなものであることを考えると、現在の議員数比を基金の配分比に固定させるスミスの提案は事実上不平等で不公正であるという理由からだった。スミスは現在の人口および富を基礎とする算定基準にあくまでこだわったが、スミスの動議そのものは否決された。(12)

そうした中で、ティモシー・ピッカリング（Timothy Pickering）はこれまでの連邦下院における議論を集約する修正条文を提起した。提案された挿入文は次のようなものであった。まず第一条に、合衆国に保証された特別割り当て金及び今後二〇年間にわたる配当金は「各州間の国内通商を促進しかつ推進し保障するために、また共同防衛のために必要な手段と備えをより容易にしかつ費用を軽減するために道路と運河を建設しまた河川航行を改修するための基金」として確保されること。次に、第二条として、「さらに以下のことが定められる。当該基金を構成する資金は、連邦議会が当該州の同意を得て法律に従い一般の福祉に最も寄与する方法で監督し、その時々において各州における道路や運河を建設するあるいは建設するのを支援するために、河川航行を改修するためにあるいは改修を支援するために適用される。さらに、上記の対象に対して当該資金の各州における拠出割合は、国の立法府で最大議員数を有する部門の代表数比率

に応じるものとする」（波線部は筆者による）という条文の挿入が提案された。[13]

この修正案の特徴は、まず、道路と運河の建設と並んで、河川改修も開発基金の拠出対象として含めたこと。第二に、法案の目的は国内通商の活性化と共通防衛の促進として連邦憲法上の根拠が明確にされたこと。第三に、基金を運用する際、建設事業だけでなく、既にある事業の開発支援に適用されるように幅がもたせられたこと。第四に、連邦議会が基金の運用を法律に従って監督するが、その際、当該州の同意を必要とするとしたこと。第五に、連邦議会は、全体の福祉に寄与する方法で基金が適用されるように管理することとして、州内の開発事業への無制限な適用に歯止めをかけたこと。第六に、連邦基金の配分は連邦下院議員数に比例するものであることがより明確にわかるような文言に修正したことだった。

ボーナス法案の提案者であるカルフーンは、これらの修正に対してどのような対応をしたのだろうか。実は、彼はこれまでの修正提案に対して目立った反論をしてこなかった。ロバートソンの修正文が付け加わったことで、同法案は国家的な目的に奉仕するとの目的を謳いながら、運用面で各州政府の主導権が強化されることになり、結果として大規模な開発事業や諸州にまたがる開発事業への支援が難しくなることが予想された。しかしながら、内容の本質に関わることでカルフーンが反論したのは、「当該州の同意を得て」という文言の削除を要請した時だけだった。二月六日にカルフーンはこの文言の削除を申し出たが、翌日大多数の反対で否決された。当初、カルフーンはボーナス法案を修正することなく原案のままで可決してほしいと主張したが、意外なことに、法案の目的を変質させる修正に対して、先述の文言削除を除いては表立った反論を展開することはなかった。審議におけるカルフーンのこの態度は実質的に修正案を容認するに等しいものだった。[14]

ピッカリングの修正提案に関しては、当然の事ながら異論が続出した。しかし、二月六日から七日にかけての全体の

議論を振り返ってみると、提案者のカルフーンがそうであったように、ボーナス法案の法律化を推進していたそれぞれの議員は、一部に不満を抱えながらも最終的に修正を擁護する議論を展開する場合が多かった。特に、自州内で大規模な開発計画が進行していたニューヨーク州やペンシルヴェニア州の議員にその傾向が顕著だった。一方、開発基金の拠出額が小さくなることが予想されるメリーランド州のような小州からの議員たちは、ロバートソンの提案した修正文への反対を最後まで崩さなかった。また、修正されてもボーナス法案は連邦憲法に照らして違憲であるとして反対の立場をとり続けた議員もいた。

違憲派としては、ヴァージニア州のフィリップ・P・バーバー（Philip P. Barbour）、マサチューセッツ州のサイラス・キング（Cyrus King）、ケンタッキー州のベンジャミン・ハーディンといった議員たちが論陣を張った。連邦憲法を厳格に解釈するバーバーは、二月六日、州政府の管轄権は幅広く市民生活全般に及ぶとの観点から、賛成派が示す連邦憲法上の根拠について、一つ一つ反論を加えた。まず、一般の福祉や共同防衛を理由に道路や運河の建設を進めることができるのであれば、憲法が規定する列挙権限の意味がなく、連邦政府の権限は無制限なものになる。次に、郵便局および郵便道路の選定についてであるが、これは郵便ルートを選定する以上の意味はないし、運河には適用できない。また、憲法が制定された頃から既に州政府が市民生活の便宜をはかるために州内の内陸開発事業を担っており、連邦政府が道路建設を行う必要はない。通商規制権についても、そこでの連邦政府の役割は各州間の通商条件を平等にすることであって、道路や運河を建設することではない。これらの開発権は州主権に存する実質的かつ独立した属性として州政府にある。また、軍隊を組織し維持する権限からも郵便道路の整備と同様に、内陸開発権は派生しない。連邦政府には恒久的な軍用道路を建設する権限はなく、州の道路で十分であると論じた。[15]

しかし、このような違憲派の議論に対し、合憲派は連邦憲法の拡大解釈で対抗した。ニューヨーク州選出のトマス・

R・ゴールド（Thomas R. Gold）はボーナス法案に対する憲法上の批判をかわすため、連邦憲法がこれまで開発基金の拠出にとって障害となってきたことを認めつつも、憲法問題化させないように議論を進めた。彼は、通商規制権は連邦政府の権限の中で最も重要な権限で、国内の商業を活性化するためには道路及び運河を用いた通商交通網が整備される必要があり、この交通路は軍隊の迅速な移動や補給の確保の点で一八一二年戦争の経験から共同防衛の際にも有意義であることを示唆した。さらに、ゴールドはアメリカ合衆国内に住む人々の結びつきをいかに強めるのかという一般的な議論を提示する一方で、ニューヨーク州が推進するエリー運河開発への連邦支援を求めた。[16] ペンシルヴェニア州選出のトマス・ウィルソンは、現法案は、個々の州の同意がなければ何も提案していないばかりか、特定の目的や基金の適用方法を将来の連邦議会に委ねており、基金を設立するだけなので、連邦憲法の範囲内であると主張した。また、連邦憲法は、共和政体を維持し、通商を規制し、共同防衛と一般の福祉の増進を連邦政府の役割としている。そして、「交通路がなければ、わたしたちは共通の利益をもてませんし、道路や運河がなければ、わたしたちの交流は困難、ないしは実行不可能なのです」と述べ、交通路の存在が、当然のことながら、平時においても戦時においても不可欠な役割を果たすことを主張し、連邦憲法改正は必要ないとの考えを示した。また、財政の使途について、内陸開発よりも国債償還に充てるべきとのバーバーの主張についても、国内交通網を充実させることが、結局は国内の市場を活性化するだけでなく公有地の地価を上昇させ税収増につながると反論した。また交通路が国防において果たす役割は決して軽視できないと、軍用目的の交通路建設を批判するバーバーに反論した。ウィルソンは、広大な国土をもつアメリカでは陸路よりも運河や河川の航行路の拡大がより重要であるとし、ディズマール&スォンプ運河、チェサピーク&デラウェア運河、ニューヨークの運河事業の例を挙げながら、重大な開発事業は、一地方の問題ではなく共同体全体に関わるものであり、大規模な事業は連邦政府の助力がなければ成功しないとして、ボーナス法案が可決されるよう懇請した。[17] 同じくペン

シルヴェニア州選出のジョン・ロス（John Ross）もウィルソン同様、州の同意を条件とすることで、連邦政府が州政府の管轄権に干渉することはないとの見解を示し、ボーナス法案を擁護した。[18]

これらの議論に対し、全く異なる観点からの反対論もあった。議論の無期延期を提案したマサチューセッツ州選出のキングは、国内の不況の深刻さを訴え、開発基金を創設するよりも減税政策をとる方がよいと主張した。また、ボーナス法案の目的は一体何なのか、郵便道路なのか、軍用道路なのか、五大湖と大西洋とを結ぶ大運河建設なのか、という本質的な問いを投げかけるのだった。キングは、既に整備された道路網があり、交通路が整備されているニューイングランド地方の立場から連邦政府が合衆国内の内陸開発事業に資金援助するボーナス法案を「不必要で、不都合で、抑圧的であります」と切り捨てた。[19] その一方でキングは、ボーナス法案をめぐる一連の議論を通してますます連邦憲法の精神がないがしろにされているとの深い危惧の念を次のように表明した。「私たちは前回一人の紳士が真に連邦的な原則、それは連邦憲法の重要な精神であったのに失われてしまったと、下院で厳かに述べたことを聞いております。（中略）閣下、私は厳粛に紳士諸君に対しまして彼らがかように軽佻にかように不遜に聖なる憲章を語っているのかを警告いたします。そうです。閣下、ある人たちはそれを軽蔑を伴って取り扱っているにもかかわらず聖なる憲章なのであります。（中略）人々がそのような感情を持ち、連邦憲法に対する尊敬や愛着を失うとき、私たちはその結果にうち震えるかもしれません」。[20] キングは、ニューイングランド地方の立場を代弁するとともに連邦憲法に照らしてボーナス法案に断固として反対であるとの強い態度を示したのだった。

しかし、二月七日の審議においてピッカリングの修正条文案は承認された。この時点で最終的に可決される法案の原型がほぼ整った。ピッカリングの修正条文が付け加わったことで、ボーナス法案は、実質的に州政府が主導し、州内の開発事業を遂行する内陸開発法案へと決定的に変質した。また、内陸開発政策は、通商政策、防衛政策の延長線上に位

置づけられ、連邦議会は、国家的な目的をもつ開発事業を認定・監督する権限を形式的に保持するとはいえ、実質的には、各州の同意を必要としたことで、国家的観点に立った体系的な開発政策の実現は難しいものとなった。しかも、各州への助成額は各州の連邦下院議員数に比例するものとされたことで、連邦政府は開発基金を配分する決定権も失うものとなった。

（3）ボーナス法案の可決

カルフーンのボーナス法案は、翌日の二月八日、連邦下院を賛成八六反対八四の僅差で通過し、上院に送られた。**表3―1**と**図3―1**はボーナス法案に対する州別の投票行動を明らかにしたものである。[21] 法案に賛成した八六票のうち州別で最大票を投じたのはニューヨーク州の二五票、次にペンシルヴェニア州の一七票が続いた。一方、反対した八四票の中で最大票を投じたのはマサチューセッツ州の一六票、次にヴァージニア州の一四票であった。州ごとの票の流れを見てみると、ニューイングランド諸州は賛成五反対三四で圧倒的に反対票が多い。複数の大規模な内陸開発事業を抱え、下院議員数の多いニューヨーク州とペンシルヴェニア州の二州だけで、四二票という圧倒的な賛成票が集まっていた。また、この二州の周辺に位置するニュージャージー、デラウェア、メリーランドの小州は賛成五反対一一で反対票が多い。一方、大西洋沿岸の南部諸州は賛成二五反対三〇で拮抗しているが、ヴァージニア州とメリーランド州を除く三州だけだと一七対一〇で、賛成票が多くなる。そして、オハイオ、ケンタッキー、テネシー、ルイジアナのより内陸部の比較的新しい州は賛成一一反対九で若干ながら賛成票が多い。

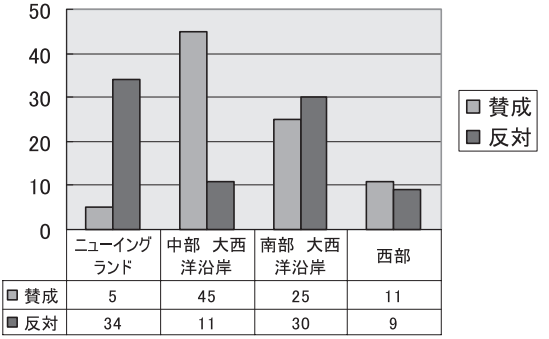
各州選出議員の投票行動から明らかなことは、第一に、多数の議員を抱え、内陸開発事業に積極的なニューヨーク州とペンシルヴェニア州の突出した支持と、連邦政府による内陸開発事業への公金拠出に反対するニューイングランド地

表３－１　第14連邦議会第２会期　ボーナス法案における州別の議決結果

	連邦下院			連　邦　上　院	
	議員数	賛成	反対	賛　成	反　対
ニューイングランド	41	5	34		
ニューハンプシャー	6	1	5	J. Mason	Thompson
ヴァーモント	6	0	5		Chace / Tichenor
マサチューセッツ	20	4	16		Ashmun / Varnum
ロードアイランド	2	0	2		Howell / Hunter
コネチカット	7	0	6		Daggett / Dana
中部　大西洋沿岸	58	45	11		
ニューヨーク	27	25	2	King / Sanford	
ニュージャージー	6	3	3	Wilson	
ペンシルヴェニア	23	17	4	Lacock / Roberts	
デラウェア	2	0	2	Horsey / Wells	
南部　大西洋沿岸	60	25	30		
メリーランド	9	2	6	Goldsborough / Hanson	
ヴァージニア	23	6	14	Barbour / A. Mason	
ノースカロライナ	13	6	6	Stokes	Macon
サウスカロライナ	9	6	3		Gaillard / Smith
ジョージア	6	5	1	Tait	Troup
西部	24	11	9		
オハイオ	6	5	0	Morrow / Ruggles	
ケンタッキー	10	4	5	Hardin	
テネシー	6	1	3		Campbell / Williams
ルイジアナ	1	0	1	Brown / Fromentin	
インディアナ	1	1	0	Taylor	
計	183	86	84	20	15

AC, 14th Cong., 2nd Sess., p. 934.

図３－１　第14連邦議会第２会期　ボーナス法案における地域別議決結果



域の際立った反対である。第二に、南部の対応は、一枚岩ではなく分かれていたことである。第三に、ボーナス法案が成立しても利点のない小州は反対の姿勢を示したことである。小州から選出された議員たちは、本来は連邦政府による内陸開発政策への積極的な支持者だった。しかし、ボーナス法案に開発基金の配分規定が盛り込まれたことで、反対派に回った。先述したメリーランド州選出のスミスは、ピッカリングの修正提案への反論の中で、次のようなことを述べている。法案が通れば、毎年六五万ドルの資金が生まれるが、ニューハンプシャー、ロードアイランド、コネチカット、ニュージャージー、メリーランド、デラウェア、サウスカロライナは議員数の増加を見込めない。メリーランドは現在の基準であれば三万二〇〇〇ドルの配分しか受けられず、これでは四キロメートルの有料道路を建設することすらできない。ましてやデラウェアは七一〇〇ドルの配分しか受けない。デラウェア、メリーランド、ペンシルヴェニアの三州はチェサピーク&デラウェア運河事業を進めているが、ペンシルヴェニア州は州内の内陸開発事業への拠出を優先し、同運河事業に資金が回ることはないだろう。結局、開発基金は重大な国家的事業に拠出されることはない。[22] 同様に、メリーランド州選出のロバート・ライト（Robert Wright）も、チェサピーク&デラウェア運河事業のような国家的開発対象に基金が拠出できないようなボーナス法案に不満を述べ、連邦憲法には連邦政府が内陸開発を行う権限はないと厳格解釈の立場をかえって強めることになった。[23] いずれにしても、連邦下院の投票結果は、地域ごとの事情に呼応してかなりいびつな利害対立の様相を呈していた。

僅差で連邦下院を通過したボーナス法案はその後上院での審議に委ねられた。連邦上院においては、ペンシルヴェニア州選出のアブニィア・ラコックやケンタッキー州選出のマーティン・D・ハーディン（Martin D. Hardin）がボーナス法案成立の重要性を政治的にも軍事的にも強調した。[24] しかし、その一方で、強硬な反論がニューイングランドの選出議員から相次いだ。コネチカット州選出のデイビッド・ダジェット（David Daggett）は同法案に対して、憲法上違

憲である、基金の運用方法や実施についての詳細が一切ない、戦争が終わったばかりのこの時期に不適切である、交通路開発の進んだ州とそうでない州との間で不平等である、連邦政府が調整できない法案であると指摘した。しかも、ダジェットは、法案は州間における不和を生むといった理由をも挙げて徹底的に反対した。マサチューセッツ州選出のエリ・P・アシュマン（Eli P. Ashmun）は開発基金が国家的な意義をもつ開発対象に拠出されうるのか、として州の同意を条件とするボーナス法案の問題点を取り上げた。ノースカロライナ州選出のナサニエル・メイコン（Nathaniel Macon）はボーナス法案を憲法創造のようだ、と従来の立法政策との異質性に言及し、彼自身は国債償還を優先すべきと反論した。[25] しかし、上院におけるボーナス法案への反論は過半数の支持をえず、結局、本質に関わることのない基金の運用についての文言が法案の第三条に付け加えられた以外は大きな修正もなかった。最終的に同法案は、二月二八日、賛成二〇反対一五で通過した。[26]

上院の票は下院よりもより地域対立が鮮明だった。先に挙げた**表3―1**の右側の上院議員の投票動向に見るように、ニューイングランドは賛成一反対九でほぼ反対派が大勢を占め、ニューヨーク州からデラウェア州までの大西洋沿岸中部の州は投票した全員が賛成に回った。また、下院で反対票が多かったヴァージニア州は二人とも賛成したが、サウスカロライナ州は二人とも反対に回った。オハイオ、ケンタッキー、テネシー、ルイジアナ、インディアナの比較的新しい州は賛成六反対二で賛成に回った。上院の採決で興味深い点は、下院では反対票が多かったデラウェアとメリーランドの小州の代表も賛成に回ったこととボーナス法案の提案者であるカルフーンと同郷のサウスカロライナ州選出議員たちが全員反対票を投じたことである。[27] 三月一日、下院は改めて上院の修正案を可決し、地域ごとの亀裂を抱えたまま、ボーナス法案はマディソン大統領へ送付されることになった。最終案は全部で四条から構成されるものとなった。以下はその法案である。

参集した連邦議会においてアメリカ合衆国の上院ならびに下院によって以下のことが制定された。「アメリカ合衆国銀行への出資者を受け入れる法」の第二〇条によって「合衆国に支払われることになっている総額、ならびに事業主が組織されてから二〇年間に渡る資本金への出資株式から生じる配当金は、（中略）、各州間の国内通商を促進しかつ推進し保障するために、また共同防衛のために必要な手段と備えをより容易にしかつ費用を軽減するために道路と運河を建設しまた河川航行を改修するための基金として確保され保障されるものとする。

第二条　そしてさらに以下のことが定められる。当該基金を構成する資金は、連邦議会が当該州の同意を得て法律に従い一般の福祉に最も寄与する方法で監督し、その時々各州における道路や運河を建設する、河川航行を改修する、あるいはその両方のために適用されるものとする。そして、上記の対象に対する当該資金の各州における拠出割合は、国の立法府で最大議員数を有する部門の代表数比率に応じるものとする。また以下のことが定められる。州あるいはその地域に配分される当該基金の割合は当該州の同意により上記の目的のために他の州にも適用されるものとする。

第三条　そしてさらに以下のことが定められる。当該基金はそのときの財務長官の監督の下におかれるものとする。そして基金を毎年、現在の諸州ならびに後に連邦に加盟する諸州の間で、以前指示されたようにそのときの議員の代表数比にしたがって、配分し分配するのは財務長官の義務である。また、そのように配分し分配される当該基金を各州の名の下で、合衆国の長期公債に投資することもまた財務長官の義務である、また各州の名の下でそのように設立された長期公債は連邦議会と利害のある州議会の共同監督の下で、上記の対象に配分されるものとする。そして財務長官は毎回連邦議会に当該基金の状況を報告するものとする。

第四条　そしてさらに以下のことが定められる。合衆国銀行設立法の第二〇条により合衆国に支払われる総額を合衆国の株式が満期になるまで預託することは、そしてまた当該基金の状況を報告することは、別の方法で監督しない限りは、財務長官の義務とする。[28]

（傍線は筆者によるが、傍線部は本文では斜体字になっている。）

（4）その他の審議

第一四連邦議会第二会期における内陸開発政策の議論は、ボーナス法案が中心となったが、マディソン大統領の教書を受けた下院ならびに上院の道路・運河委員会は、ボーナス法案の審議とは別個に活動していた。これらの委員会で審議された内容は、下院ではペンシルヴェニア州選出のトマス・ウィルソンが委員会を代表して一八一七年二月八日に、また上院でも二月一四日に同じくペンシルヴェニア州選出のラコックが委員会を代表して報告書を提出した。ボーナス法案の審議が大詰めを迎える中で提出されたこれらの報告書にはどのような意味があったのだろうか。

連邦下院で道路・運河委員会からの報告書が出されたのは、まさにボーナス法案が成立した日であり、連邦上院に同委員会からの報告書が提出されたときは、下院で可決されたボーナス法案が上院で審議されているときだった。結論を先取りすると、両院でそれぞれに提出された二つの報告書はボーナス法案と連動し同法案を補いつつ、少しでも国家的な内陸開発事業に対する連邦支援を実現させる条件を模索した内容になっていた。[29]しかし、報告書が出されたとはいえ、これまでの委員会報告と同様にその後目立った審議がなかったばかりか、残念ながら、ボーナス法案の内容に直接的な影響を与えることもなかった。

ギャラティンが先鞭をつけた連邦政府による内陸開発計画は、一八一二年戦争後も、脈々と受け継がれていた。下院

の道路・運河委員会が提出した報告書は、ボーナス法案が提案したものと同様な開発基金の創設を提案するとともに、ギャラティンの報告書後一〇年間で変化した連邦政府やアメリカ合衆国を取り巻く環境を踏まえ、ギャラティンの提案した開発計画の骨子は維持しつつ、現状に合った新たな内陸開発構想と政策が必要であることを提言したものであった。しかも、開発基金の拠出方法はボーナス法案と同様に下院議員数比に応じて配分されるものとしており、うがった見方かもしれないが、委員会は、ボーナス法案が成立した後に、新しいギャラティン報告書を通して開発基金の拠出方法に連邦的見地から何らかの影響を及ぼすことを意図していたと見ることもできよう。一方、上院委員会は、これまでと同様に全体的な開発計画リストを提示した報告書を提出したにすぎなかった。ボーナス法案の内容を意識したにせよ、しなかったにせよ、実際には、委員会の活動がボーナス法案の審議と連動することは全くなかった。そうした中、連邦議会では、ギャラティンの報告書が世に出て初めて、連邦政府による内陸開発基金が創設されようとする新しい局面を迎えていた。ところが、連邦議会の両院を通過し、後は大統領の署名を待つばかりであったボーナス法案は、その後予想外の展開を迎えることになった。それは、マディソン大統領による拒否権発動であった。

（1）*AC*, 14th Cong., 2nd Sess., p. 361.
（2）*Ibid.*, pp. 857-87.
（3）*Ibid.*, pp. 853-54.
（4）*Ibid.*, pp. 859-62.
（5）*Ibid.*, pp. 862-66.
（6）*Ibid.*, pp. 855-57

（7）本論文の第一章第一節（1）参照のこと。
（8）*AC*, 14th Cong., 2nd Sess., pp. 866-69.
（9）*Ibid*., p. 866.
（10）*Ibid*., pp. 868-70.
（11）*Ibid*., p. 875.
（12）*Ibid*., pp. 874-75.
（13）*Ibid*., p. 875.
（14）*Ibid*., pp. 876, 922.
（15）*Ibid*., pp. 893-99.
（16）*Ibid*., pp. 878-80.
（17）*Ibid*., pp. 899-909.
（18）*Ibid*., pp. 911-12.
（19）*Ibid*., pp. 912-14.
（20）*Ibid*., p. 914.
（21）連邦議会議員数は、以下を参照。合衆国商務省編『アメリカ歴史統計植民地時代～一九七〇年』第二巻（原書房、一九八六年）、一〇八五頁。
（22）*AC*, 14th Cong., 2nd Sess., pp. 880-82.
（23）*Ibid*., pp. 918-22.
（24）*Ibid*., pp. 171-77.
（25）*Ibid*., pp. 165-70, 70-80.
（26）Joseph Hobson Harrison, Jr., "The Internal Improvement Issue in the Politics of the Union, 1783-1825" (Ph. D. diss., University of Virginia, 1954), pp. 366-67; *AC*, 14th Cong., 2nd Sess., p. 191.
（27）党派的には、北部のフェデラリスト派の敗北で終わったが、中部の大西洋岸諸州ではフェデラリスト派も賛成に回って

おり、フェデラリスト派全体で見ると、過半数が賛成している。投票行動を見る限り、党派性よりも地域性が強く反映されていた。

(28) *AC*, 14th Cong., 2nd Sess., pp. 1061-62.

(29) *ASP*, *Miscellaneous*, No. 427, pp. 420-23; No. 428, pp. 424-25.

第四節　マディソン大統領の拒否権発動

一八一二年戦争をはさみ八年間に及ぶマディソン政権は、一八一七年三月三日のマディソン大統領の拒否権発動で衝撃的な最後を締めくくることになった。

合衆国の下院へ

今日私のもとに提出された「内陸開発に一定の基金を確保し保証するための法」と題された法案、それは「各州間の国内通商を促進しかつ推進し保障するために、また共同防衛のために必要な手段と備えをより容易にしかつ費用を軽減するために道路と運河を建設しまた河川航行を改修するための基金として確保され保障されるものとする」というもので、同法案を検討した結果、私は合衆国憲法と折り合いを付けるのに感じる克服できない困難から、法案を作成した下院に以下の反対意見とともに同法案を差し戻さざるをえません。(1)

辛うじて連邦下院ならびに上院を通過したボーナス法案はこの日、大統領から拒否権を発動された。連邦政府による内

陸開発政策の実施を推進してきた人々の期待は裏切られたのである。

マディソン大統領はこれまで、連邦内の道路や運河の開発に比較的熱心であると思われていた。しかし、マディソンはなぜボーナス法案に対して拒否権を発動したのだろうか。連邦議会に送付された教書によると、マディソンはボーナス法案を様々な立場から批判し、拒否権を発動せざるを得なかった理由を明確に述べている。そこでは、連邦議会に付与されている立法権限は連邦憲法第一条第八節で特定され列挙されているが、ボーナス法案で提案されている権限はこの列挙権限に含まれるとは思われない。そうでなければ、必要かつ適切な立法ということになる。また、通商規制権の中には、道路や運河の建設ならびに河川航行を改修する権限はなく、ボーナス法案に関しては、連邦憲法を拡大解釈せざるをえない。法案で言及する共同防衛と全体の福祉に関しても、従来の解釈に反する。一方、州の同意を得て連邦政府が支援する方法についても、連邦憲法上問題があることを指摘し、最終的に、マディソンは、連邦政府が開発政策を行うためには、連邦憲法を改正して、道路や運河を開発する権限を付与すべきであるとの考えを示した。(2)

この教書がいかに衝撃的なものであったのか、例えばクレイの手紙からもうかがえる。三月三日に親展でマディソンに送った手紙の中でクレイは、「たとえ連邦憲法についての意見が異なっておりましても、私たちが内陸開発法案の目的についての意見を異にすることはありえないと承知いたしておりますが、貴殿はなぜ同法案を貴殿の後任にお任せにならなかったのかと私が謹んで申し上げることをどうぞお許しくださいませ。もし法案が一〇日以内に彼の同意を受けるなら、法律は法的に有効であると私は考えております。大統領の承認による二時間の法案可決の告示とは、法律の有効性についての本質を問うものではなく形式であると私は思うのです」。(3) クレイの法律制定過程についての解釈は特殊で、それが説得力のあるものとは思われない。しかし、マディソンがボーナス法案を最終的に拒否したことに驚愕し、半ば非難せずにいられなかったクレイの思いが文面からにじみ出ている。

しかしながら、二月半ばにジェファソンに送った手紙を見る限り、マディソンにとってこの法案への拒否権発動はそれほど驚くべきことでもなかったようである。マディソンは連邦議会における審議についてつづった手紙の中で、内陸開発法案について次のように述べていた。「別の法案が連邦上院に行ったばかりです。私は見ていないのですが、私の意見を申すならば、それは極めて異常な性格のものです。その目的は法律だけで道路や運河に関する権限を獲得しようとするものです。連邦上院は原則へのもしくは便宜主義への反対からかは不確かでありますが、この企てに同意しないだろうといわれております」(4)。二月中旬、マディソンはボーナス法案が連邦上院を通過するとは思っていなかったのである。マディソンが、国内の交通路開発の重要性を強く認識しながら、ボーナス法案に関しては連邦憲法上容認できないとの立場から、毅然として拒否権を発動したことは間違いない。マディソンが常に連邦憲法の厳格解釈論者だったとはいえないが、ことボーナス法案に関しては、連邦憲法を広義に解釈する立場を批判し、法案の成立を阻止した。実際、一八一二年戦争後に開かれた第一四連邦議会では、その第一会期で第二次合衆国銀行法が成立した。合衆国銀行の創設については、ワシントン政権当時の財務長官アレグザンダー・ハミルトンと国務長官トマス・ジェファソンとの間で連邦憲法上設立可能かどうかが問題になったことは有名な話である。第一次合衆国銀行は一八一一年にその営業期間を終了していた。一八一四年に第二次合衆国銀行設立が現実化したときマディソンは拒否権を発動し設立を阻止したものの、英米戦争の戦費の調達に苦労した経験と戦後復興資金の必要性から、一八一六年三月一四日に、二〇年間という期間限定で第二次合衆国銀行の設立を認めた。この銀行が発足したことで、その第二〇条を基にボーナス法案が画策されることになったのである。

とはいえ、周知のようにマディソン政権は前ジェファソン政権と比べて、合衆国内の内陸開発政策に消極的だったわけではない。連邦政府による内陸開発事業の代名詞ともいえるカンバーランド国道事業を始めたジェファソン政権の政

策を引き継ぎ、一八一六年四月に、インディアナ準州の州昇格法でも諸州間の道路建設を可能にするために公有地の売却益を利用した二％道路基金を承認しただけではなかった。[5] 一八一一年一二月から翌年一月にかけてオハイオ州内のインディアン保留地で三つの道路建設が承認された。エリー湖のマイアミ川の滝のふもとからコネチカット保留地の西境までの道路、サンダスキー川下流域から南方のグリーンヴィル条約によって設定された境界線までの道路、そして、ヴィンセンス（Vincennes）から同条約で設定された境界線までの道路建設である。[6] また、戦時中には二つの軍用道路の建設が軍隊によって進められた。一つは、オハイオ州のサンダスキー川上流からデトロイトまでの軍用道路であり、もう一つは、ニューヨーク州のシャンプレイン湖沿いのプラッツバーグ（Plattsburg）からサケット・ハーバー（Sacketts Harbor）への軍用道路が建設された。プラッツバーグ軍用道路については実は法律によって認可されたものではなかった。[7] さらに、戦後は、戦争の被害にあったワシントン橋会社の救済をはじめ、首都ワシントン内の復興は当然のこととしても、引き続き内陸部におけるインディアン保留地との道路や軍事関連の道路建設は続いた。一八一六年四月末にイリノイ準州内のオハイオ川沿いのショーニータウン（Shawneetown）からカスカスキア（Kaskaskia）に至る最適の道路コースを選定するための調査を行う法律が成立しただけでなく、テネシー州のダック川沿岸のコロンビアとルイジアナ州内のマディソンヴィルの間の道路、そして、ジョージア州内のホーキンス要塞（Fort Hawkins）とスタッダート要塞（Fort Stoddart）との間の道路を補修するための費用を陸軍長官の監督下で国庫から一万ドル拠出する法律も成立した。[8]

戦後になってからもマディソン政権が内陸部における道路建設事業を行っていたこと、また彼自身が教書の中でもしばしばアメリカ合衆国内の交通整備の重要性を指摘していたことを考えると、大統領の拒否権発動は、クレイならずとも驚きをもって受け止められた。しかも、マディソンが拒否権を発した三月三日、彼は別の道路事業を認可する法案に署名している。テネシー州のレイノルズバーグ（Reynolsburg）からチカソー族の土地を通ってナッチェス道路に交差

する道路の建設に四〇〇〇ドル拠出し陸軍長官の監督下で実施する法律である。[9] 第一四連邦議会第二会期に限定してみても、ボーナス法案を拒否した政策論理が徹底されていたわけではなかった。マディソンが承認してきた道路建設法案とボーナス法案とはどのような点が異なるのだろうか。

マディソンの拒否権発動の理由を探るために、改めてボーナス法案の内容を検討してみよう。ボーナス法案に関して、まず第一の特徴として指摘できることは、法案の政策対象があいまいなことである。法案では、道路、運河の建設および河川改修事業を支援することが明記されているが、どの区間の道路や運河なのか、どの川の改修事業なのか、といった開発対象が特定されていない。マディソンが承認してきた同種の開発法が特定の開発事業を対象としてきたことを考えると、かなり異質である。しかも、財政支援の対象となる事業の選定には当該州の同意を要するという規定がおかれたことで、連邦政府の財政支援事業が国家的意義のあるものになるのかどうかが判然としない。たとえ連邦議会の監督下という文言があったとしても、運用の側面で連邦政府の主導性が弱くむしろ州の利害を優先する結果になりかねないという懸念がある。次に際立っているのは、開発基金の拠出配分が各州の連邦下院議員数に比例するとの規定がもつ連邦政府の法政策上の不合理さである。この規定に従えば、メリーランド州選出の下院議員スミスが懸念したように、州際事業よりも州内の事業が優先されることが予想される。また、各州への配分額が固定されたことで開発対象事業の規模に応じて助成額を変更する柔軟性が失われる。結果として、連邦政府が国家的意義をもつ開発対象を支援することが難しくなる。結局、開発対象を考慮せず、各州への基金の拠出配分を規定するボーナス法案は、極論すれば、連邦政府の主導性が否定され各州の内陸開発政策のための財源確保という意味しかもたない。連邦財源を利用して州政府が州内の開発事業を行うという法案が果たして連邦政府の法政策として適切なのかどうかという問題があった。二月中旬にマディソンがボーナス法案を指して「極めて異常な性格」と称したことは確かにもっともなことだった。

連邦下院議長という立場であったが、ボーナス法案を強力に援護したクレイ、そして、提案者のカルフーンは、これまで連邦議会で具体的な開発対象を列挙し使途を特定した内陸開発法案が成立しなかった経験を踏まえ、開発対象を具体化しないで財源をとりあえずは確保する器だけの法案を通そうとした。そのためには、政策の国家的な性格を損ないかねない妥協も厭わなかった。しかしながら、目的を達成するためには手段を選ばずとの戦略は、マディソンには受け入れられなかった。マディソンは従来から広大な国土を抱える合衆国に交通網の整備が欠かせないことを一貫して主張してきた。しかし、マディソンは、カルフーンのボーナス法案を連邦構造上あまりにも問題がありすぎると見ていた。連邦憲法の制定に深く関わったマディソンは、連邦政府と州政府の権限および管轄権をそれぞれの政府の目的にあわせて明確に区別する連邦構造をボーナス法案が破壊する恐れがあるとみていた。この点に関して、歴史家ドリュー・マッコイは、広範な内容を含むボーナス法案に対してマディソンが拒否権を通して連邦憲法の本来の意味を守ろうとしたと指摘する。[10] また、建国期の思想史家ラルフ・ケッチャムは、一八一五年末の第七回年次教書において活力ある連邦政府を標榜し、第二次合衆国銀行の設立、保護関税法の成立、内陸開発政策の推進を掲げたことと、最後の教書であるマディソンの拒否権は必ずしも矛盾するものではないと指摘する。というのも、マディソンはヴァージニア決議とヴァージニア議会に提出した一八〇〇年の報告書を通して一貫して連邦政府の無制限な権力行使に反対し自由の擁護を掲げてきた。第七回年次教書は、フェデラリスト的政策であり、マディソンが一七九八年の原則を放棄したと批判されるが、むしろ連邦憲法の枠組みの中で機能する連邦政策を追求したものだとする。そして、マディソンは個別政策に忠実だったのではなく、存続しうる共和主義（viable republicanism）に忠実だったという。そのため、マディソンにとって「自由、活力、独立、そして、一八一二年戦争を終え一八一六年に抱いた自信は議論の余地の無いもの」だった。[11] 国民の自由と繁栄を推進するためには、権力の行使が制限された共和政府としての連邦政府の形態を維持することが不可欠で、

このような文脈においてはボーナス法案に対する拒否権はこれまでのマディソンの思考と矛盾するものではないと分析した。[12] 連邦憲法を厳格に解釈したマディソン大統領に対して、マッコイもケッチャムも州権論者に転向したという見方をしてはいない。どちらも本来の連邦体制の擁護者としてマディソンを評価する。実際、ボーナス法案は州益の立場から、州政府が本来すべき政策を財源面で連邦政府に肩代わりさせるもので、連邦政府が支援する必然のないものまで含まれてくる可能性があった。現行の連邦構造を変容させるおそれのあるマディソンにとって反連邦主義的なボーナス法案を廃案にするために、連邦憲法の厳格解釈という見解を持ち出して、毅然たる態度で同法案を拒否したといえるのではないだろうか。

ボーナス法案は三月三日マディソンの拒否権によって再び連邦議会に差し戻された。両院で三分の二以上の多数決で再可決すれば、ボーナス法案が成立する可能性は残されていたが、それぞれ僅差で可決された法案であったことを考えると、ボーナス法案の推進派にとって情勢は極めて厳しいものだった。同日下院で再投票が行われたが、賛成六〇反対五六に終わり、ボーナス法案はマディソンの拒否権を乗り越えることができなかった。

(1) Veto Message to Congress, March 3, 1817, *Madison: Writings*, p. 718.
(2) *Ibid.*, pp. 718-20.
(3) Clay to Madison, March 3, 1817, James F. Hopkins and others ed., *The Papers of Henry Clay*, 9 vols., (Lexington, Kentucky, University of Kentucky Press, 1959-84), 2: 522.
(4) Madison to Jefferson, February 15, 1817, James Morton Smith ed., *The Republic of Letters: The Correspondence between Thomas Jefferson and James Madison*, 1776-1826 , 3 vols. (New York; W. W. Norton, 1995), 3: 1781-83.

（5） Appendix to *AC*, 14th Cong., 1st Sess., pp. 1841-44.

（6） Appendix to *Ibid.*, 12th Cong., 1st Sess., pp. 2226-27, and 2229.

（7） James P. Lucier, ed., *The Political Writings of James Monroe* (Washington, D.C.: An Eagle Publishing Company, 2001), pp. 581-82.

（8） Appendix to *AC*, 14th Cong., 1st Sess., pp. 1881-82, and 1877.

（9） Appendix to *Ibid.*, 14th Cong., 2nd Sess., p. 1319.

（10） Drew R. McCoy, *The Last of the Fathers: James Madison and the Republican Legacy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), p. 96.

（11） Ketcham, *James Madison*, pp. 403 and 604.

（12） *Ibid.*, pp. 608-609.

第四章　反連邦主義との闘い

第一節　マディソン大統領の拒否権発動とニューヨーク州の動向

ボーナス法案が成立していれば、ニューヨーク州は今後二〇年間にわたり年間九万ドルを連邦政府から支給されていたはずで、そうなれば運河建設に伴う借入金の利息を支払うのに十分であると、運河委員会は皮算用をしていた。しかし、ボーナス法案が不成立に終わり、エリー運河およびシャンプレイン運河事業への連邦支援が、すぐには得られないことは明白だった。一八一七年三月一八日に運河委員会の報告書に関連したニューヨーク州の両院合同委員会は、将来的な連邦支援の可能性に含みを持たせながらも、両運河の建設に単独で乗りだすことを強く求める報告書を提出した。(1)

報告書は、エリー運河の建設には約五〇〇万ドル、シャンプレイン運河の建設には一〇〇万ドルがかかることを指摘した。(2)そして、これらの運河が完成すれば、移動時間を短縮しかつ輸送コストを軽減することで、生産物の市場の範囲がヴァーモント州の西部、カナダの北部、アメリカ合衆国のアレゲニー山脈西側の北半分の地域にまで拡大する。特に輸送費の軽減という点を詳しく見ると、当時でバッファローからモントリオールまでは一トンにつき三〇ドルかかっている。しかも、オンタリオ湖とセント・ローレンス川経由の航路は危険で、毎年数多くの船舶と人命が失われていただけでなく、ハドソン川経由よりも時間はかかる。とはいえ、ニューヨークからバッファローまでの輸送費は一トンにつき一〇〇ドルかかるばかりか通常二〇日を要していることを考慮すると、輸送費用の面でセント・ローレンス川経由が隆盛するのは仕方のないことだった。そのような中、エリー運河が完成すれば、エリー湖からニューヨークへの輸送費は通行料を含めても、一トンにつき一〇ドルから一二ドルになることが予想される。(3)また、西部の発展という点に

ついて見れば、例えば、ニューイングランド地方からの移住者はここ二〇年だけで年間六％に上り、この増加を支える数千人もの人々が毎年西部に新たな移住先を探している、と指摘し、運河建設がニューヨーク州西部を発展させる可能性を示唆した。(4)

しかし、運河建設に即時着工ということになれば、建設資金をいかに調達するのか、運河計画をどのように進めるのかという問題がある。オハイオ州がエリー運河計画への協力を表明しているとはいえ、オハイオ州からの直接的な資金援助を期待できるわけではない。頼みの綱だった連邦政府に関しても、先の連邦議会でボーナス法案が否決されたばかりだった。(5) それではどうするのか。報告書は、まず、エリー運河の一部とシャンプレイン運河の開通を目指す方針を提案した。具体的には、西部内陸閘門航行会社の権利を購入し、ロームとセネカ川との間のエリー運河の一部、また、ベーカーの滝の下方の便利な地点でシャンプレイン湖とハドソン川とを結ぶ運河を開通させることを提案した。さらに、運河建設に特化した運河基金委員会を発足させ、運河基金の運用にあたることを提案した。(6)

報告書がエリー運河建設に関して、ロームとセネカ川とを結ぶ全体の中で中間部分に当たる区間から着工するという提案には理由があった。この区間の運河が完成すれば、セネカ川とハドソン川の支流であり西部を流れるモホーク川とが結ばれ、西部の内陸航行路の半分近くが開通する。それだけで、セント・ローレンス川を擁するカナダ側に対抗して、ニューヨーク州西部の農地としての利便性が高まる。それは、この地域の入植地としての魅力を高めるだけでなく、交易面でもニューヨークの商機が広がるという直接的な経済効果が見込まれた。さらに、地形的にみて、この区間は最も工事が容易であるという見通しもあった。

一八一七年四月一五日に成立したニューヨーク州運河建設法では、報告書の提案がほぼ受け入れられた。最も重要だったのは、運河建設の財務面を担当する運河基金委員会を発足させ運河建設のための債権の発行を認めたことであった。

運河基金が創設されたことで、将来的に連邦政府から財政支援の受け皿が用意されただけでなく、一般から資金を広く調達できる組織を作ったことで、贈与、寄付、他州政府、連邦政府からの助成金に依存しない財政基盤を築くことができた。また、運河建設計画に際して、エリー運河の中間区間（セネカ湖からユティカまで）とシャンプレイン運河を最初に完成させることも決定した。この建設戦略が、後にエリー運河事業の成功を導くことになった。さらに、西部内陸閘門航行会社の権利と財産を早急に購入すべきという提案も取り入れられた。[7] ニューヨーク州は、塩、蒸気船による旅行、運河から二五マイル以内の土地に対して新たな税を創設し、当面の運河債の利子の支払いに充てることで、財政的に運河基金を支援した。[8] 連邦助成を受けることには失敗したが、同州が運河建設に向けて準備してきた知識と智恵は決して無駄ではなかった。運河委員会はデ・ウィット・クリントン、スティーブン・ヴァン・レンセラー、ジョセフ・エリコット、マイロン・ホーレー、そしてサミュエル・ヤングの五人で構成された。ホーレーとヤングは委員代表として運河建設事業に専念した。一八一八年にはヘンリー・シーモア（Henry Seymour）が初期のエリコットに代わる席を埋め、一八二一年にはウィリアム・C・ボウク（William C. Bouck）が委員代表に加わった。[9]

運河基金委員会が発行する運河債は、一八一七年六月に初めて売り出された。当初、運河債への出資者が集まるかどうか危ぶまれたが、運河債は小口出資者を中心に購入され、資金調達に関する不安は杞憂だった。エリー運河建設はモンロー政権の副大統領となったダニエル・トムキンス（Daniel Tompkins）の後にニューヨーク州知事となったデ・ウィット・クリントンの下で、一八一七年七月四日にロームで着工された。一八一九年一〇月にはモホーク川とセネカ川とを結ぶ九三マイルの区間が完成し、翌年五月に中間区間が開通した。これによって運河基金委員会に通行料収入が入るようになった。エリー運河の進捗状況と投資家との関係を調査した歴史家ネイサン・ミラーによれば、一八一七年から一八二〇年までの間は小口の出資者が多数を占めたが、運河債が安全性の高い投資対象だという評判が内外に高

まった一八二〇年末には、ニューヨーク州内だけでなく他州の投資家の関心をも集めるようになったばかりか、外国人、とりわけイギリス人投資家からの出資が増加した。おりしも、アメリカ合衆国は経済不況の最中にあり、国内の健全な投資先としてニューヨーク州の運河事業が注目を集めたのである。さらに、不況によって、熟練労働者を安く雇用できただけでなく、材料費の調達も安上がりとなり、運河事業にとって不況は追い風となった。運河債は、一八一九年から一八二〇年の間、年利六％で二〇万ドルが起債されたが、一八二一年には運河債の年利を五％に下げても一四〇万ドルを調達することができた。一八二三年秋には、エリー運河建設と同時に進められていたシャンプレイン運河が開通した。一八二五年に開通するエリー運河は、結局、建設資金不足に見舞われることはなかった。[10] ニューヨーク州におけるエリー運河は、一九世紀末まで鉄道とともに内陸部と大西洋とを結ぶ主要な輸送交通網として大活躍することになる。そして、水運に恵まれたエリー運河の周辺地域は予想通り経済的発展を遂げていった。

ところで余談であるが、エリー運河の建設に際して、運河全体の中間部分をまずは開通させる方式をとったことで、技術面では、運河技師や建設労働者が残りの運河建設に向けての経験を積む機会となり、その後の工事はスムーズにいった。[11] エリー運河事業は運河建設の技能学校そのものだった。当時、国内で最も経験のある技師であり、工事主任を務めた年長のベンジャミン・ライト（Benjamin Wright）の下で、エリー運河計画の実施調査に当たったジェイムズ・ゲデスは運河の力学構造の設計分野で第一人者となった。また、ネイサン・S・ロバーツ（Nathan S. Roberts）はエリー運河事業を通して、技能を磨き、測量士から運河航路や閘門設計で高い業績を上げていった。さらにこのロバーツの下で訓練を受けたジョン・B・ジャービス（John B. Jervis）は一八一七年に二二歳でエリー運河建設工事に加わったときには建設労働者の一人に過ぎなかったが、ロバーツの測量班に入り、彼から技術指導を受けたことをきっかけに運河技師として活躍することになった。彼は八年を要したエリー運河完成後、デラウェア＆ハドソン運河の主任技師となりその後は

鉄道建設に進出していった。[12]

ボーナス法案の審議過程において、ニューヨーク州選出の下院議員トマス・ゴールド（Thomas Gold）は、連邦政府の関税収入の三分の一を稼ぎ出すニューヨーク州への見返りとして、州事業への連邦助成を訴えた。[13] マディソン政権期において、ニューヨーク州は連邦助成を得ることはかなわなかったが、マディソン大統領の思いもよらない拒否権発動から程なくしてニューヨーク州運河建設法を成立させ、運河債を発行して内外から建設資金を調達することになった。当初、資金調達が順調にいくかどうかについての不安が強かったため、一八一七年三月に州議会に提出された両院合同委員会の報告書が記していたように、ニューヨーク州が連邦支援の望みを絶ったわけではなかった。しかし、結果的には連邦政府の支援を得ることなく、ニューヨーク州は五大湖とハドソン川とを結び大西洋沿岸の商都ニューヨークとつながる航行網を独自に開発することができた。当時のアメリカ合衆国内で最も経済的に発達していた州だからこそ可能なことではあった。このエリー運河事業は連邦政府主導の内陸開発政策を推進する議論に何らかの影響を与えたのだろうか。

（1）*Laws of the State of New York in Relation to the Erie and Champlain Canals, Together with the Annual Report of the Canal Commissioners and Other Documents* (Albany: E. and E. Hosford, Printers, 1825), 2 vols., 1: 272-87.
（2）*Ibid.*, 1: 273.
（3）*Ibid.*, 1: 276-77.
（4）*Ibid.*, 1: 276-79.
（5）*Ibid.*, 1: 280.

（6）*Ibid.*, 1: 281.
（7）Nathan Miller, *The Enterprise of a Free People: Aspects of Economic Development in New York State During the Canal Period, 1792-1838* (Ithaca: Cornell University Press, 1962), p. 71.
（8）*Ibid.*, p. 72.
（9）Ronald E. Shaw, *Erie Water West* (Lexington: The University Press of Kentucky, 1966), p. 86.
（10）初期の運河債の大口の購入者としては、労働者、事務員、看護婦、靴磨き等の小額預金を集めていたニューヨーク市貯蓄銀行（The Bank for Saving in the City of New York）があり、エリー運河の建設には間接的であるがニューヨーク州の一般庶民が出資していたともいえる。Miller, *The Enterprise of a Free People*, pp. 86-98. ニューヨーク市貯蓄銀行については、加勢田博『北米運河史研究』（関西大学出版部、一九九三年）、第四章参照。なお、一八二九年にはニューヨーク州の運河債の五〇％以上が外国人投資家によって保有されていた。*Ibid.*, p. 110.
（11）*Ibid.*, p. 65.
（12）Shaw, *Erie Water West*, pp. 88-89.
（13）*AC*, 14th Cong., 2nd Sess., pp. 879-80.

第二節　拒否権の残響

（1）ボーナス法案の亡霊

第五代大統領に就任したジェイムズ・モンロー（James Monroe）は、まさにアメリカ連邦が拡大する時代の大統領であったといえる。一八一七年のアメリカの総人口は約九〇〇万人となり、一七八九年の約二倍に増加した。また、アメリカの人口の約半数はニューイングランド地方や大西洋沿岸部の中部諸州に居住していたが、急増する人口は大西洋沿

岸諸州から内陸部への人の移動を促した。一八一〇年の国勢調査でミシシッピー・バレーに住む人々は約一四〇万人であったが、一八二〇年には二四〇万人に膨れ上がった。人口増加を象徴するのが、全米の郵便局数である。一七八九年にはわずか七五局にすぎなかったが、一八〇一年には一〇二五局に、一八一七年には三四五九局に達していた。一八一七年のモンロー大統領就任時に一九州で構成されたアメリカ合衆国は、彼の辞任時には二四州にまで増大した。(1)

この拡大する共和国は、蒸気汽船の実用化後大西洋沿岸部の主要都市を運行する汽船網が、また内陸部には道路網（一八三〇年代からは次第に鉄道網）が伸長し、交通革命の最中にあった。このような状況の中で政権を二期務めたモンローは、連邦憲法解釈では前任者の拒否権を意識し慎重な姿勢を示す一方、連邦主導の内陸開発政策について積極的な推進者の顔も持ち合わせていた。一八一七年三月四日に出された就任演説は、モンロー自身がマディソン政権時代に国務長官をまた、一八一二年戦争中は一時期陸軍長官を務めていたことを反映して、アメリカ外交や防衛に対する意識の高さがうかがえるだけでなく、連邦の維持と諸州の調和を懇請する点が印象的である。また、国内製造業を保護し、諸外国に依存しない経済体制を構築すること、そのために、合衆国内の交通網を整備し国内市場を活性化する必要性が強調された。教書は、対外的には、諸外国からの経済的自立を模索し、対内的には、革命から約四〇年あまり、連邦憲法体制が確立してから二八年を経たアメリカ合衆国という政治経済的共同体の発展を強く訴えるものであった。(2) 大統領就任演説後、三代続くヴァージニア州出身の大統領に対して好意的ではないことを承知していたモンローは、自費で三ヵ月半かけてアメリカのニューイングランド地方と大西洋沿岸の中部諸州を視察した。モンローは、その二年後には西部と南部の諸州も視察し、全米を実地見聞した。大統領として最初に敢行したフェデラリスツ派が勢力をもつ地域への視察旅行は、表向きはアメリカの経済的軍事的現状を把握することが目的とされていたが、その裏で、党派性を超えてモンロー政権への支持を確保することが意図されていた。フェデラリスツ派の牙城であるマサチューセッツ州で歓迎を受け

たモンローは自らの政治的基盤を固め、フェデラリスツ派の消滅とともに、好感情の時代が幕をあけたのだった。

直接地方をその目で見た経験はモンロー政権の様々な政策に生かされていく。内陸開発政策はその典型的な例であるが、モンローは大統領時代、内陸開発政策に対する相矛盾する感情に悩まされた。それはモンローの第一回年次教書においても見てとれる。そこで、彼は、アメリカ合衆国の広大な領土、物流、地域間の交流、繁栄の条件等を考えたとき、道路や運河の交通網がもたらす利便性を高く評価した。しかし、連邦議会が連邦憲法を改正せずに、内陸開発法案の成立に熱心であることに対して批判した。モンローは、連邦政府による内陸開発政策について連邦憲法制定時より現在まで様々な意見があることには理解を示しつつも、彼自身、連邦政府は憲法上内陸開発権限を与えられていないとの立場を表明し、憲法改正の必要性を主張した。(3) それは就任演説での見解を繰り返したものだった。モンローは、前任者が最後に出した拒否権発動の教書を前提とした内陸開発政策論支持を改めて強調したといえる。とはいえ、モンローがこの教書のことでマディソンに送った一八一七年一一月二四日付けの書簡を見ると、連邦憲法の改正提案についてモンロー自身に葛藤があったことが記されている。「運河と道路についての問題は、それについてこれまであった経緯から難しいことばかりです」と、その心情を吐露し、いろいろと考えた末、連邦議会には内陸開発権限はないという結論に達したこと、また前任者であるマディソン大統領の拒否権の後では、内陸開発法案が承認されることはないだろうという見通しを伝えている。熟考の末、自らの立場を固めたモンローは、内陸開発法案を成立させる前提として、連邦議会に対して連邦憲法の改正を求めていくことを明らかにした。(4)

しかし、その一方で、ボーナス法案審議でもみられたように、連邦議会において連邦憲法改正は不必要との意見は依然としてあった。少なくとも、現憲法体制において、連邦政府が国内の道路や運河を建設することができないと指摘したマディソンの拒否権は連邦議会における内陸開発論議を終息させるものとはならなかった。とはいえ、その後のモン

ロー政権時代を概観すると、マディソンの拒否権が内陸開発をめぐる議論の枠組みを規定し続けた点は否定できない。実際、モンロー政権の内陸開発政策は、現行の連邦憲法体制の維持と拡大する合衆国が求める政策の必要性との狭間で揺れ動くことになる。

ところで、モンロー大統領は、しばしば前任者と書簡を交わし、内政だけでなく外交政策についてマディソン、ジェファソンの意見を求めた。こうした書簡の中で、こと連邦政府の内陸開発政策に関する限り、マディソンは、連邦憲法の起草者として厳格解釈の立場を強めていった。(5) モンローの一一月二四日宛ての書簡に対するマディソンの返事では、モンローが連邦憲法改正提案を行うことに躊躇した心情に対して理解を示しつつも、彼が達した結論を支持した。(6) また、第一回年次教書を受け取ったマディソンは、一二月九日付けの書簡の中でモンローに対して、アメリカ合衆国が内外で置かれている状況だけでなく、憲法修正条項案の提起についての教書の内容を評価した。(7) さらにマディソンは、一二月二七日宛ての書簡の中で明確に連邦憲法の本質が脅かされつつあることに警戒を発している。このとき、ヴァージニア州選出のヘンリー・S・G・タッカー（Henry St. George Tucker）が一八一七年一二月一五日、連邦下院の道路・運河委員会を代表して提出した報告書が、マディソンの念頭にあった。報告書は、連邦憲法改正を視野におき内陸開発政策を提案したモンローの教書を受けたものであったが、報告書の中身は、モンローの政策方針とはまったく異なるものだった。モンローに宛てた書簡の中で、マディソンは、カンバーランド国道事業を例として、政策はいったん承認されると、吟味されることなく以後の政権において継承されていくという法政策の実態についての経験を踏まえ、旧来の法律の適用範囲を拡大し本来の目的から逸脱した政策を推進することは政策の継承とは異なるという厳格な姿勢を示した。そして、連邦憲法の本質を脅かす三つの方策に言及した。第一に連邦憲法の正当ではない自由な解釈から、第二に起草者も法律制定にかかわった人々も想定しなかった前例の扱われ方から、第三に法案の有用性や大衆の人気が与える

影響からである。第三の点は、前二者よりも危険であることを強調した。これはまさに内陸開発法案の扱い方について、モンローに注意を喚起したといえる。[8]

前大統領マディソンが懸念したタッカーの報告書は、先例やその時々の法解釈を踏まえ、連邦憲法は連邦政府が道路を建設する権限を有しているだけでなく、関係各州の同意が得られれば、郵便道路、軍用道路、運河を建設する権限を有してきたことを明らかにしており、マディソンの拒否権発動の教書ならびにモンローの教書が示した法解釈を論駁するものだった。[9] 報告書は教書との齟齬を強く意識していた。「大統領が連邦政府の憲法上の権限として好ましくないとの意見を教書で表明することで、この興味深い問題について連邦議会の立法姿勢に何らかの影響を及ぼすことが容認されるべきであるとは委員会は考えておりません」と述べ、行政部と立法部との間の意見が異なることは当然であり、大統領の教書が意図する方向で常に連邦議会が動くとは限らないとの立場を明確にした。[10] 因みに、委員会がなぜこのような立場をとるのかについては次のようにいう。

> というのも、もし憲法で規定された両院の多数派が行政部と［意見が］異なるなら、尊重しつつも、後者の意見は彼らの意思に従わなければなりません。他方で、教書で表明された見解への服従から、もしも連邦議会が憲法上の原則にかかわる問題への検討を差し控えるべきでありましたら、たとえ憲法で定められた両院の三分の二の多数の支持があったとしても大統領の意見が法の制定を妨げうるということが起こる可能性があります。このように、そのような慣行を導入すると大統領の拒否権は憲法では計り知れない力を手に入れることでありましょうし、立法部はその力への自信喪失からあるいは法制定への消極姿勢から立法部がもつ権限を奪い取られることになりましょう。[11]
>
> （傍線は筆者によるが、傍線部は本文では斜体字になっている。）

ここで委員会は、権力分立の見地から大統領とは異なる見解をとることの意義を述べている。そして、報告書は、連邦政府が連邦憲法の改正を経ずとも、国内において、郵便道路、軍用道路そして運河を建設する権限を有していることを様々な先例を通して明らかにした。郵便道路の建設は言うに及ばず、開発事業の先例としては、つとに知られているカンバーランド国道事業、ナッチェス＝ナッシュヴィル道路事業（一八〇六年）、またマディソン政権末期に財政支援が可決成立したレイノルズバーグ＝ナッチェス道路建設事業（一八一七年）が引き合いに出された。ジェファソン、マディソン政権の一六年間は、ギャラティンが構想した包括的な開発構想が実現されることはなかったが、必要に応じて連邦政府は連邦憲法を柔軟に運用してきたのである。しかも、ニューヨーク州のプラッツバーグ軍用道路やナッチェス＝ナッシュヴィル道路事業のように州の同意は絶対的な条件ではなかった。

また、委員会は憲法解釈においても、連邦政府の開発権限は「その性質において抑圧的でもその傾向として危険でも連邦を強大にするために構成員を弱体化させるものでもなく、その効果において有益で州権を増大させる場合」、厳格解釈をとらなくても正当化されるだろうし、憲法改正の必要もないのではないかとも主張した。そして、開発権限は、憲法上明白であるし、そうでなくても「必要かつ適切な権限」だと指摘した。[12] また、郵便道路の開発は設立する（establish）という言葉に含まれるし、憲法は連邦政府に手段の権利（a right of way）のみを与え、その土地と管轄の権利（the rights of soil and jurisdiction）は排他的に各州に留まると認めるなら、諸州の同意で道路を開発するのに有効な反対はないという解釈をも示した。[13]

以上の見解を踏まえ、委員会が報告書の末尾で記した提案は、前会期において廃案となったボーナス法案の復活といってもよいものだった。[14] 以下がその提案である。

以下のことが決議される。諸州間の国内通商を推進し保障するために、各州の同意を得て、郵便道路の開発を通して郵便物の安全で迅速な配達を促進するために、各州の同意のようなものを得て、軍用道路の建設を通して共同防衛のために必要な手段と設備をより容易にかつ低コストで供給するために、そして、連邦憲法の憲法上の権限の範囲内でのその他の内陸開発のために、合衆国銀行への出資者を組織する法律の第二〇条によってアメリカ合衆国に支払われるべき金額ならびに株式資本への保有株式から生じる配当金は内陸開発のための基金として構成されるものとするのが時宜にかなっている。(15)

タッカーの報告書は、拒否権を行使されたボーナス法案の内容をそのまま繰り返したものではない。マディソンによって反対されたボーナス法案は、修正を重ねた結果、開発基金の財源配分を州ごとに固定させる内容に変容していたが、報告書は、ボーナス法案の原案を基礎に内陸開発政策を再提案するものだった。大幅修正を加えたボーナス法案こそが問題だったという委員会の姿勢がうかがえる。

しかし、一八一七年三月のマディソンの拒否権ならびにモンロー大統領の度重なる改正提案によって強化された連邦憲法の厳格な解釈は、連邦政府による開発反対派を勢いづけていた。一八一八年三月七日の審議では、連邦主導の内陸開発政策の代表的な事例として必ず引用されるカンバーランド国道をめぐって、ヴァージニア州選出のアレグザンダー・スミス（Alexander Smyth）は、州と連邦の権限が重複するときは、連邦政府が後退するという一般原則を提示しただけでなく、開発事業は民間企業が行う方が経済的で効率的であると主張し、カンバーランド国道事業そのものを批判した。しかも、スミスは、カンバーランド国道の維持補修費を税金から拠出することを批判し、それは連邦憲法上問題であるとの見解を示すと同時に、公的債務を償還し防衛を強化し終えれば、関税の一部を撤廃するのが適切と主張した。(16)三月九日には、同じくヴァージニア州選出のアーチボルド・オースティン（Archibald Austin）が、国家的な開

発事業は時に州の利害に対立するに違いない大規模な国家計画を必然的に内包しているものだと非難した。[17]

反論が相次ぐ中で、連邦政府が内陸開発政策を実施できると抗弁したのは下院議長クレイだった。クレイは三月七日、連邦憲法の大きな目的は連邦と平和の実現にあり、連邦の強化は連邦憲法起草者の目的に合致すると強調した。州と連邦との権限が対立するという議論に対しては、連邦の助成金を拒否する州はないだろうし、その点で連邦政府と州政府とは対立しないと説明を加えた。また、地域間で郵便サービスの歴然とした格差があり、格差是正のために連邦政府が権限を行使することは認められると指摘した。[18] クレイの主張そのものは、前会期までとそれほど変わっていない。しかし、当面の戦争の危機は去り、国内の民間企業の活動が多分野で活発化し、各州で独自の開発事業が推進されていた中、クレイが唱える連邦強化や連邦政府による開発政策の必要性は、下院全体委員会の討論の中で必ずしも多数派ではなかった。

道路・運河委員会が提案した決議は、憲法問題を巧みに切り離し分割決議を提案したサウスカロライナ州選出のウィリアム・ロウンズ（William Lowndes）や下院議長クレイといった推進派とヴァージニア州選出のチャールズ・フェントン・マーサー（Charles Fenton Mercer）やフィリップ・バーバー、スミス、オースティン等の反対派との間の綱引きの結果、一八一八年三月一三日、大幅に削除修正され、連邦政府の権限を四つに分類してその是非を問うことになった。第一のものは内陸開発事業のための財政支出権、第二のものは郵便道路と軍用道路の建設権限、第三のものは州際通商道路および運河の建設権、第四のものは軍用運河の建設権であった。道路・運河委員会が包括的な開発権限を規定していたのに比べると、個々の事業に応じて権限が細分化される結果となった。[19]

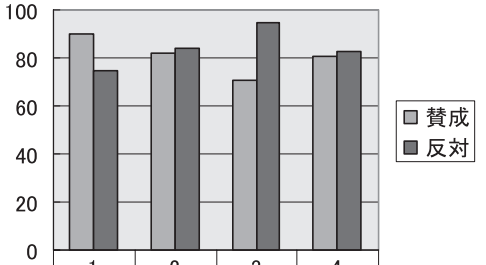
三月一四日の下院全体委員会では、四つの決議がそれぞれ審議され、最後に採決が行われた。結論からいえば、第一決議については、賛成九〇反対七五、第二決議については、賛成八二反対八四、第三決議については、賛成七一反対九

五、そして、第四決議については、賛成八一反対八三となり、第一決議を除いては、他の三つの決議は否決された。[20] **図4－1**はこれら四つの内陸開発政策についての決議の議決結果を図示したものである。[21]

諸決議における地域別の議員の投票行動を見ると、ボーナス法案とよく似た傾向が見られた。つまり、ニューイングランド地域と大西洋沿岸南部地域の議員の多くが反対し、大西洋沿岸中部地域と西部地域の議員が賛成に回った構図である。また、ボーナス法案では不利となったニュージャージー、デラウェアの小州は今回どの決議においても大幅に賛成が上回っていた。しかしメリーランドは第一決議にのみ賛成が上回ったにすぎなかった。また、第一決議と第二決議の可否は分かれたものの、各議員の投票はほぼ連動していた。特に、この四つの決議の中で反対が多かったのは、第三の州際通商道路および運河の建設権に関するもので、ペンシルヴェニア、ヴァージニア、ケンタッキーから反対が増えた。この四つの決議の結果とボーナス法案の議決結果とを比べてみると、小州の動向を除いてはほぼ共通するとはいえ、決議が細分化されたことで、議員たちの開発政策に対する全般的な考えが浮き彫りになった。

ここで特徴的なことは、ボーナス法案においても見られた傾向でもあるが、連邦的視野に立つ開発政策に対する反発と、各州内で行われる事業への開発支援への支持である。ジェファソン、マディソン政権においても連邦規模の開発

図4－1　第15連邦議会第1会期　四つの内陸開発政策についての決議の議決結果



	1	2	3	4
賛成	90	82	71	81
反対	75	84	95	83

政策に対する反発は大きかったが、個別事業、個々の州が支援する開発事業に対する反発も同時に強かった。それゆえ、チェサピーク＆デラウェア運河事業は国家的意義を持つとの高い評価にもかかわらず、長いこと連邦政府からの支援を受けられずにいた。しかし、ボーナス法案を審議した議会での可決は、連邦政府が州内への個別事業を支援することに対する反発が薄れつつあったことを示していた。しかしその一方で、連邦政府の主導性を強化する方向性は過半数の反対にあった。これは、別の観点で見れば、議員たちが地域代表として行動し、連邦政府を舞台にした各州の利益誘導政治が顕著になってきたことを示しているともいえる。しかし、ボーナス法案の審議が行われた第一四連邦議会からモンロー政権の最初の議会における一連の議論を概観すると、セクショナリズムや利益誘導政治の台頭という側面だけでなく、これまでになく、政治的イデオロギーとして連邦政府の権限強化に反発する反連邦主義が支配的になりつつあったように思われる。しかも、内政における州の優越という志向性が、連邦政府を利用して州を利するという政策手法になって表われると、国家的な視点を展開するクレイの議論も州権論者の議論も、やや乱暴な言い方になるが、導かれる結果は同じものとなった。クレイは、内陸開発政策において国家的な言説を繰り広げるが、それは結局のところ、地元であるケンタッキー、そして西部に有益な政策を提案するものとして受け止められがちであった。実際、クレイが西部の利益代表的な側面を担った点は否定できない。

南北戦争前の内陸開発政治史家であるラウリッツ・L・ラーソンは、モンロー政権最初の内陸開発政策決議に見られる地域性が顕著な投票行動を分析している。そこで、ラーソンは、反対票を投じた人々の中には、下院議長であり、内陸開発政策の積極的な主唱者でもあるヘンリー・クレイに対する反発、そして、連邦強化への反発、連邦主導の内陸開発政策そのものへの反対、といくつかの反発が入り混じっていたと指摘する。そして、ラーソンは、新世代が多く登場した第一五連邦議会において、アメリカの連邦について再定義し、連邦主義の中の権力バランスを攻撃する新しい運動

に火がついたこと、そしてそれが広まっていき、やがてはアンドルー・ジャクソン大統領時代、さらにはその先へと続いていくと論じた。[22]

この反連邦主義の傾向は一七七〇年以降に誕生した独立革命期および革命後生まれの政治家が議員の過半数を占めるようになったことと関連性があるように思われる。というのも、一八一二年戦争後最初に開かれた第一四連邦議会では下院において、初めて一七七〇年以降に誕生した政治家が議員の過半数を占めた。若い政治家の台頭としては第一二連邦議会におけるカルフーン、クレイ、ポーター等戦争タカ派の存在が有名であるが、モンロー政権発足時の下院では、彼らの世代が、約七割を占めるようになり、建国期のアメリカ政治を主導してきた革命世代を含む一七六九年以前誕生の政治家が激減した。ボーナス法案の復活ともいえる提案を審議した第一五連邦議会は、前会期と比べ政治家の世代交代がよりいっそう進んだ。ちなみにタッカーは一七八〇年生まれであり、一七八二年生まれのカルフーンとほぼ同世代であった。新しい世代は、軍事外交面では、一八一二年戦争開戦期に見られるように国家主義的な側面を持つ一方で、内政面での連邦権力の運用においては、カルフーンやクレイ、そしてタッカーといった一部の推進者を除いて、全体的に内陸開発政策の審議に見られるように、多かれ少なかれ反連邦主義的傾向が見られる。

結局、この会期では第一決議が採択されたことを受け、一八一八年四月四日に、陸軍長官に対して軍事的な観点から連邦政府が支援可能な開発事業に関する報告書をまとめることを、また、財務長官に対しても一八〇七年にギャラティンに依頼したものと同種の内陸開発計画と国内の開発状況を報告することが賛成七六反対五七で採択された。[23] 連邦憲法問題を回避しようとしたタッカーの報告書は、結局、下院において憲法問題を乗り越えられなかった。

一方、連邦上院では、連邦憲法改正に向けての議論を促したモンローの提案を受け、ヴァージニア州選出のジェイムズ・バーバー（James Barbour）が、連邦憲法改正の提案を行った。先のボーナス法案に賛成票を投じたバーバーは、

連邦議会が道路と運河を建設し河床を改修するための資金拠出法可決を可能にする連邦憲法の修正条項案を上院に提出した。彼が提出した修正条項案は、ボーナス法案を再現しており、内陸開発事業の際には、関係する州の同意を要すること、また、下院議員数に比例した開発資金の配分も盛り込んでいた。[24] ジェイムズ・バーバーの修正条項案は彼を含めた小委員会に諮られ当初案がそのまま上院の本会議に答申されたが、三月二六日にコネチカット州選出のデイビッド・ダジェットによる審議延期の動議が賛成二二反対九で可決され、憲法改正の試みは失敗に終わった。[25]

モンロー政権の幕開けとなった最初の連邦議会は、ボーナス法案の亡霊が憲法問題と絡んで、議論の端々でうごめいていた。最大の難関は、マディソンの拒否権をいかに乗り越え連邦政府による内陸開発政策を推進していくかであった。これについては、連邦政府の権限を後退させつつも、連邦助成は可能という言質は何とか手に入れた。しかし、三月一四日に連邦下院において国内の開発事業に対する連邦助成を容認する決議が採択されると、修正を重ねたボーナス法案の審議を髣髴させる意見が再び登場した。同決議を受け、全体的な開発計画法案の必要性が提起された三月一六日の審議では、例えば、コネチカット州選出のティモシー・ピットキン（Timothy Pitkin）が、ボーナス法案同様に連邦政府の財政支出に制限を設けることを望む意見を明らかにした。ペンシルヴェニア州選出のジョン・サージェント（John Sergent）は、議論の方向がボーナス法案の修正と同様な内容に帰着しないよう抗弁した。彼は、連邦議会議員数に比例して開発資金を配分することに対して、そのようなシステムは政策の意図に応えるものではないとして、同方式ではチェサピーク&デラウェア運河事業の完成が難しくなることを例に反対した。これに対して、ピートキンは助成する事業の規模や支出について明確な基準の必要性を主張した。ジョージア州選出のジョン・フォーシス（John Forsyth）は、連邦助成の対象となる開発事業の報告書や全体計画の作成については、開発法案を支持することで連邦内の地域の利害対立を調整できず一つ一つの開発提案が廃案になる懸念から、包括法案ではなく、連邦議会の審議に上ればそのつど個

別に連邦助成を検討することを提案した。この種の報告書は、すでに何度も連邦議会に提出されているとの意見もあったが、最終的には、内陸開発構想に関する報告書を提出するという決議が、先述したように一八一八年四月四日に採択された[26]。前会期に廃案になったボーナス法案は様々な面で、その後の連邦議会における議論に影響を及ぼしていたのである。

下院の道路・運河委員会が示した憲法解釈および提案の前には、大統領が変わったとはいえ、マディソンが出した拒否権が高い壁として立ちはだかっていた。しかも政界引退後マディソンは連邦憲法の見張り番としての役割を果たしていた。タッカーから委員会の報告書を受け取ったマディソンは、彼の活動に敬意を表しつつも、タッカーに対して憲法起草者としての立場から憲法の意図をねじ曲げる憲法解釈や政策を非難した。「私は報告書の中で用いられた憲法解釈の範囲に、あるいはひとつの州の場合であっても諸州の同意によって連邦政府の管轄権を拡大できるという原則に、あるいは報告書で導入された前例や類推の適用力や範囲に同意できません。才能あふれる人々［憲法制定会議参加者］に対する私の尊敬や憲法起草者の目的に対する私の確信を損なうこの意見の相違を容認できません」と、同報告書を批判した。マディソンの言葉は、連邦憲法の拡大解釈が一般化しつつある現状を拒絶するもので、変容したボーナス法案に向けた批判と変わらないものだった[27]。このマディソンの解釈に立てば、連邦政府の内陸開発政策は大いに制限されることになる。しかし、実際に実施されている開発事業があることを考えると、マディソンの見解に立ったとき、従来の政策とどのように折り合いをつけていくのだろうか。問題は依然として残っていた。

（2）陸軍長官カルフーンの報告書

前会期の決議を受けた財務長官と陸軍長官は、それぞれ異なる対応をとった。ウィリアム・H・クロフォード

（William H. Crawford）財務長官は何の報告書も用意しなかった。これに対して、かつてボーナス法案を提案したジョン・C・カルフーンは、陸軍長官として軍事的観点から、どのような交通政策が求められるのかを簡潔にまとめた「道路と運河に関する報告書」[28]を一八一九年一月七日、連邦下院に答申した。報告書は、軍備補給や軍隊の移動に苦労した一八一二年戦争の経験を踏まえ、軍隊を利用して政府主導で道路や運河の建設を推進すべき地域としてフロンティアの交通網を整備することを訴えるものとなっていた。

報告書の中で外敵に備えて特別な関心を払うべき防衛拠点として具体的に挙げられたのは、東部フロンティア（大西洋沿岸）、北部フロンティア（カナダ国境地域）、南部フロンティア（メキシコ湾地域）の三つの地域である。西部フロンティアについては、インディアン対策の必要性が指摘されたが、ヨーロッパ諸国からの侵略可能性の点で、国防拠点からは除外された。報告書で、「フロンティア」という言葉が用いられているが、ここでいう東部と北部フロンティアが必要とする交通ルートは、ギャラティンの報告書に照らせば、大西洋沿岸の南北の交通ルート、大西洋と西部諸州を結ぶ交通ルート、五大湖周辺の交通ルートの整備となる。報告書は「フロンティア」を辺境の地ないしは開拓前線という字義通りの意味で用いてはいない。軍事的な観点からフロンティアという言葉を用いたことで、報告書の射程範囲が拡大した。しかも、アメリカ合衆国内で日常的に使用される交通網、すなわち、通商ルートや郵便ルートといった交通網の充実は戦時における軍隊の移動や軍備輸送をよりいっそう効率化し、国防の充実に寄与するという基本姿勢が示されており、陸軍長官が提出した報告書は決して一部地域に対象を限定したものとはならなかった。

カルフーンは、各地域において必要とされる大まかなルートについて、東部フロンティアにおける、「オルバニーから五大湖へのルート、フィラデルフィア、ボルティモア、首都ワシントン、リッチモンドからオハイオ川へのルート、チャールストン、オーガスタからテネシー川へのルートといった広領域にまたがる交通路」、北部フロンティアにおい

ては、「ジョージ湖とオンタリオ湖とオルバニーを結ぶルートやプラッツバーグからサッケッツ・ハーバーの軍用道路、デトロイトからオハイオ川への道路やイリノイ川からミシガン湖への運河」と示したものの、この報告書の中で、具体的な開発事業や開発見積もりを指摘・明記することはなかった。具体的な計画報告書は、むしろ、軍の技術者等による調査の後に提出されるべきとして、あくまでも開発政策の指針を提示するというのがカルフーンの趣旨だった。しかも、陸軍省管轄下の軍隊の任務に交通路の建設業務を加えることで、平時における軍隊の有効活用と戦時に向けての国防の備えの両方を実現させようとしただけでなく、軍事要塞、兵舎建設の延長線上に、軍用道路を位置づけることで、連邦憲法問題を回避する狙いもあった。軍隊の迅速な移動を可能にする内陸交通網の開発という観点に立てば、民間や州では開発が難しい諸州にまたがる広範囲な交通路の開発に対して、軍事支出を通して連邦政府が支援できるという戦略である。また、軍事的目的に合致する開発事業に対しては、既に事業として始まっているものには出資という方法をとることや、軍隊が建設にかかわれない事業では、工兵隊の将校の監督および点検の下で契約を結ぶというという方式で、連邦政府が民間事業に協力できることを示唆していた。[29]

陸軍長官による開発指針の報告書は、これまで連邦議会に提出された様々な道路と運河に関する報告書と比べると、かなり異質なものだった。マディソン大統領の拒否権発動以後は袋小路に陥っていた連邦主導の開発政策に、カルフーンが打開の糸口を示そうとしたように思われる。その有力な手段となったのが、平時における軍隊や軍事費の活用であった。実際、軍用道路という観点で言えば、これまでいくつか実例があった。先述したようにモービルおよびニューオリンズ地域の開発は陸軍主導で実施されていた。また、実際の軍用道路については、ニューヨーク州のプラッツバーグ道路、テネシー州の南端からテネシー川を横断する道路、そしてデトロイトからメイグズ要塞への道路が既に着工されていた。カルフーンの報告書は、一八一二年戦争以後、特に軍事的側面から交通路開発の需要が高まっていたことに応え

るものだったといえる。

この報告書は、これまでの議会における議論の動向を最大限に利用し、連邦の軍隊が抱える人的物的財的資源を利用するという新たな提言を含んでいた。しかし、モンロー大統領の見解と真っ向から異なるカルフーンの報告書は閣議において物議をかもした。モンローは報告書の答申が自らの内陸開発政策に対する姿勢と矛盾するだけでなく、連邦下院の決議自体が反則であると考えていたようである。[30] 彼は、大統領として就任演説においても年次教書においても、連邦政府が内陸開発政策を行うには連邦憲法の改正が必要であることを主張してきた。しかし、先述したように、連邦下院は必ずしも大統領の見解に従ってきたとはいえなかった。こうした中で閣僚であるカルフーンの報告書は、大統領に対する批判そのものだった。政権内部においてすら見解が分かれたカルフーンの軍事的観点からの内陸開発提案は、連邦下院でも具体的な法案として可決成立することはなかった。[31]

ところで、この時期、大西洋沿岸部の軍事施設を強化するための軍事拠出法は可決されたものの、折からの経済不況が連邦財政を悪化させていた。そのため、クロフォード財務長官は、緊縮財政を打ち出し、国防予算は削減につぐ削減に見舞われることになった。その結果、一八二〇年の国防予算は八〇万ドル、そして、一八二一年には二〇万二〇〇〇ドルにまで削減された。しかも、陸軍は一八一九年に一万二〇〇〇人から六〇〇〇人に削減され、カルフーンが提案した陸軍省の管轄下で内陸開発政策を推進する構想そのものは現実的なものではなくなってしまった。しかも、軍事的観点からの内陸開発政策という問題意識そのものが、モンロー外交の成果とともに次第に説得力を失っていった。というのも、一八一九年にフロリダのスペインからの移譲が合意に達し最終的に一八二一年に条約が成立したことで、南部フロンティアにおけるスペインの脅威はなくなった。また、アメリカにとって最大の脅威であったイギリスとの関係も、一八一七年には五大湖のラッシュ=バゴット条約（the Rush-Bagot Treaty）で五大湖の非軍事化が実現しただけでなく、

ニューファンドランドの漁業権や北部国境線についても妥協が成立し、一八一八年規約においてオレゴンの共同領有が確定したことで、東北部フロンティアにおけるイギリスの脅威は当面薄らいだ。しかも、イギリスは一八二二年には西半球には干渉しない姿勢を打ち出したことで、戦時への備えという論法は一八一二年戦争後と比べ薄れつつあった。[32]

（3）モンローの拒否権

一八一八年四月の連邦下院の決議ならびに一八一九年一月のカルフーンの報告書に不快感を示したモンロー大統領は、ジェファソン政権期に始まったカンバーランド国道事業に対しても、複雑な感情を抱いていたようである。連邦政府の直轄事業であり、建設費の不足分を国庫からの補填でしのいでいるカンバーランド国道事業は、自らの政策方針と矛盾するのではないかという問題意識がその根底にあった。カンバーランド国道事業は、一八一八年四月にイリノイ準州の州昇格法が可決成立し、オハイオ州、インディアナ州の州昇格時と同様に州際道路の建設を進めるための道路基金が規定された。カンバーランド国道は将来、イリノイ州の西境のミシシッピー川まで延伸することになり、ルート選定作業が進行していた。しかも、ほぼ同時期、カンバーランド国道の建設工事費の不足分を補うために三一万二九八四ドルを国庫から支出することになった。工事費の補填は翌年も続いた。一八一九年二月一〇日、クレイの主導で道路を完成させるためにさらに必要な二八万五〇〇〇ドルを支出する法案が、賛成六六反対六一の僅差で通った。しかし、建設費の不足分を連邦政府が補填することに対して反対意見もあり、翌日には、国庫から支出する二八万五〇〇〇ドルはいずれ道路基金から再拠出されるようにする修正提案が賛成八二反対七一で可決された。[33] カンバーランド国道は、当初の区間であるメリーランド州のカンバーランドからヴァージニア州（現ウェストヴァージニア州内）のホイーリングまでが一八一八年に開通し、マディソン政権末期より道路の維持補修の問題が新たな問題として浮上していた。モンロー

政権は、既存の連邦事業を存続発展させる方針を堅持してきたが、大統領自身が感じてきた内陸開発政策全体の中での政策矛盾、自らの連邦憲法解釈と実情との乖離への困惑は、結局、一八二二年モンロー大統領による拒否権発動へと発展した。

モンローは、一八二二年五月四日、通行料収入を道路の維持補修費に充てる「カンバーランド国道の維持補修法案」に対して連邦憲法上連邦議会はそのような権限を有していないという理由から拒否権を発動する教書を連邦議会に送った。[34] 拒否権発動の理由は、単純明快なものであったが、モンローがこの教書の中で展開した法解釈はやや複雑でわかりにくいものだった。というのも、通行料を徴収してカンバーランド国道の維持補修費に充てるという内容の法案を様々な権限に細分化し、法政策上問題であるという結論に導いた。具体的にいえば、同法案には様々な権限が組み合わされているとモンローは指摘した。まず、有料道路を開設する権限、通行料金を徴収する権限は内陸開発の完全なシステムを実施する権限を含んでいる。さらに、道路を通行する人、馬、乗り物に課税する権利が、所有者から土地評価を得る法律ならびに、道路を損壊から保護する法律を可決する権限にかかわっており、一つの道路にその権利があるなら他の道路にもあり、連邦議会が建設するのを適切と認めた数多くの道路にもあるという。そういう意味で、通行料を徴収して道路の維持補修に充当する権限は「内陸開発にかかわるすべての目的を備えたひとつの完全な管轄権と統治権であり、連邦議会に付与されている歳出権に基づいてお金を振り分ける単なる権限ではない」という。それゆえ、モンローは、次のように述べる。

私は連邦議会がこの［通行料徴収］権限を有していない、そして諸州はそれぞれその権限を［連邦議会に］与えていないという意見であります。というのも諸州はそのような諸目的のためにその制限内で歳出することに同意しているかもしれませんが、

諸州は合衆国との特別な諸協約によって、いかなる管轄権ないし統治権も［連邦議会に］与えていないのであります。この［通行料徴収］権限は連邦憲法の修正によってのみ［連邦議会に］与えられるものであります。[35]

結局、「カンバーランド国道の維持補修法案」は連邦政府の内陸開発権限を前提としており、そのような権限は、連邦憲法第一条八節の列挙権限のどこにも規定されておらず、憲法上のいかなる規定からも付随するものではないとモンローは断言する。最後に、モンローは、大統領就任後、連邦政府が内陸開発権限を有さないことを明確にすることが自らに課された義務であると考え、連邦議会に対して連邦憲法の改正を勧告してきたことに言及し、この拒否権が自分の政治信条に合致すると主張した。[36] 道路の利用者から通行料を徴収して維持補修を行う権限は、州政府が有する権限であると述べたのである。

同法案に対して、五月六日、連邦下院では再可決に向けての議決が行われた。しかし、モンローの拒否権後、賛成六八反対七二で、三分の二以上の賛成多数で再可決できなかったため、結局廃案になってしまった。モンローが大統領在任中発動した唯一の拒否権は、内陸開発政策の主唱者であり、長らく下院議長を務めていたヘンリー・クレイ不在の中で起こった。第一七連邦議会においてクレイは、体調不良と経済的な問題から、一時期政界から引退していた。[37] 道路の維持補修のために通行料収入を充てる法案そのものは、これが初めてではなかった。一八二〇年三月に上院において初めて提案されたことがある。しかし、十分な審議もなく不成立に終わった。[38] またその翌年にも、再び提案されたが、同法案は議会で可決されたことがなかった。そのような中、第一七連邦議会第一会期において、はじめて連邦上院、下院の両院でそれぞれ通行料徴収を合法化する法案が提出され可決されたにもかかわらず、大統領の承認を得ることができなかったのである。

連邦政府の内陸開発政策における行政部と立法部との間の対立は、マディソン大統領の拒否権発動以後の一つの傾向である。モンローは合衆国内の交通網整備の重要性を強く認識してはいたが、マディソンがボーナス法案に対する拒否権で示した連邦憲法解釈の忠実な継承者としての立場を、彼は就任後一貫してとり続けてきた。マディソンの拒否権を乗り越える議会行動が繰り返される中で、大統領としての意地を見せつけたのが、この一八二二年のモンローの拒否権であった。

しかし、マディソンが問題にしたボーナス法案と、今回のカンバーランド国道の維持補修法案とは、政策の次元があまりにも異なる。ボーナス法案は連邦構造を変質させかねないほどの政治的影響力を内包していた法案であったが、この法案は政策の対象範囲が限定されており、連邦憲法問題を持ち出すほどの内容ではないように思われる。しかも、カンバーランド国道の維持補修の費用は、道路開通後はその使用を廃止しない限り半永久的に生じるもので、開発基金の原資が限られていることを考えれば、管轄する連邦政府がこの費用を負担するか、あるいは州に管轄を移管させざるをえなくなる。そこで、恒久的な財源確保のために、税金からではなく利用者負担の原則を打ち出す方針を示したにもかかわらず、この法案は連邦政府が有さない内陸開発権限の範疇にあるという観点から否定された。もしモンローがこの権限を理由に法案の拒否権を発動するのであれば、一八一八年ならびに一八一九年に承認したカンバーランド国道事業の拡張と国庫からの補填を、そもそも批判すべきであったが、必ずしもそうはしなかった。結局、モンローは、拒否権という強硬手段を通して、現連邦憲法体制の下で、連邦政府による内陸開発政策を実現させようとする動きに一撃を加え、連邦議会と大統領府との内陸開発問題に対する政策対立を収斂させようとした。しかし、連邦憲法改正には四分の三以上の州の賛成が必要であり、六州でも反対があると、憲法改正は不可能である。連邦憲法問題を回避して、連邦政府が国内の交通網の開発を支援する政策を実現させようとする開発推進派は、モンローの拒否権によって再び戦術の仕

切りなおしを迫られることになった。

（1）Noble E. Cunningham, Jr., *The Presidency of James Monroe* (Lawrence, Kansas: University of Kansas, 1996), p. 24.
（2）*Messages and Papers of the Presidents* (New York: Bureau of National Literature, Inc, 1897), 2: 573-79.
（3）First Annual Message, *Messages and Papers of the Presidents*, 2: 586-87.
（4）Monroe to Madison, November 24, 1817, *The Political Writings of James Monroe*, pp. 499-500.
（5）晩年のマディソンが連邦憲法に対して厳格解釈論者となっていくことを分析したものについては、以下の文献が参考になる。Drew R. McCoy, *The Last of The Fathers: James Madison & The Republican Legacy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989).
（6）Madison to Monroe, November 29, 1817, *The Writings of James Madison*, 8: 397-96.
（7）Madison to Monroe, December 4, 1817, *Ibid.*, 8: 399.
（8）*Ibid.*, 8: 403-407. 引用は p. 407.
（9）*ASP, Miscellaneous*, 2: 443-47.
（10）*Ibid.*, 2: 443.
（11）*Ibid.*, 2: 443-44.
（12）*Ibid.*, 2: 444-45.
（13）*Ibid.*, 2: 445.
（14）*Ibid.*, 2: 447.
（15）*Ibid.*, p. 447.
（16）*AC*, 15th Cong., 1st Sess., pp. 1139-64.
（17）*Ibid.*, pp. 1207-17.

(18) *Ibid.*, pp. 1164-80.

(19) 決議案は以下である。

1．以下のことが決議される。連邦議会は、連邦憲法の下で、郵便道路、軍用他の道路、運河の建設ならびに河川改修のために財政支出する権限をもつ。

2．以下のことが決議される。連邦議会は連邦憲法の下で郵便道路、軍用道路を建設する権限をもつ。その場合、私有財産は正当な補償がなければ、公的使用に供さないものとする。

3．以下のことが決議される。連邦議会は連邦憲法の下で、州間にわたる通商に必要な道路ならびに運河を建設する権限をもつ。その場合、私有財産は正当な補償がなければ、公的目的に供さないものとする。

4．以下のことが決議される。連邦議会は連邦憲法の下で、軍事目的のために運河を建設する権限をもつ。その場合、いかなる私有財産もそれによる正当な補償がなければ、いかなる目的のためにも供さないものとする。*Ibid.*, p. 1380.

(20) *Ibid.*, pp. 1385-90.

(21) *Ibid.*

(22) John Lauritz Larson, *Internal Improvement: National Public Works and the Promise of Popular Government in the Early United States* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2001), pp. 117-19. なお、ラーソンは、本書の中で、州別の採択状況を表示しているが、決議四を除いて、決議一は賛成八九反対七五、決議二は賛成八一反対八四、決議三は賛成七〇反対九三、という風に若干異なる数値が示されている。筆者も投票行動を州別で調査したが、議員の選出州が特定できない議員が若干名おり、ラーソンはこれらの議員を除いて州別採択状況を表示したものと思われる。しかし、州別議員の投票行動における全体的な傾向に支障はない。

(23) *AC*, 15th Cong., 1st Sess., pp. 1678-80.

(24) Harrison, Jr., "The Internal Improvement Issue," pp. 392-93, and 395.

(25) *Ibid.*, p. 454; Larson, *Internal Improvement*, p. 111.

(26) *AC*, 15th Cong., 1st Sess., pp. 1398-1400.

(27) Madison to Henry St. George Tucker, November 23, 1817, *The Writings of James Madison*, 8: 402-403.

（28）*ASP, Miscellaneous*, 2: 533-37.

（29）*Ibid.*, p. 536. カルフーンが陸軍長官に就任した頃には工兵隊（the Corps of Engineers）、地形調査部隊（topographical engineers）、そして陸軍士官学校（Military Academy）を含む工兵課（the Engineer Department）が形成されており、陸軍長官の指揮監督下で港湾や道路建設等の工兵活動、未探査地域の地形測量調査に従事する仕組みが既に出来上がっていた。Forest G. Hill, *Roads, Rails & Waterways: The Army Engineers and Early Transportation* (Norman: University of Oklahoma Press, 957), p. 11.

（30）Charles Francis Adams, ed., *Memoirs of John Quincy Adams*, 12 vols. (Philadelphia: J. B. Lippincott, 1874-77), 4: 217-18.

（31）Harrison, Jr. “The Internal Improvement Issues, pp. 467-73.

（32）Gerald M. Capers, *John C. Calhoun: Opportunist* (Chicago: Quadrangle Books, 1960). pp. 65-66.

（33）Harrison, Jr., “The Internal Improvement Issues,” pp. 454 and 474; Appendix to *AC*, 15th Cong., 1st Sess., pp. 2540-41; *Ibid.*, 15th Cong., 2nd Sess., pp. 1147-48, and 50.

（34）*AC*, 17th Cong., 1st Sess., pp. 1803-05; *Messages and Papers of the Presidents*, 2: 711-12.

（35）*Messages and Papers of the Presidents*, 2: 712.

（36）*Ibid.*

（37）*AC*, 17th Cong., 1st Sess., pp. 1872-75.

（38）Harrison, Jr., “The Internal Improvement Issues,” pp. 482 and 515.