



Title	ジェファソン政権における内陸開発の諸問題（1）
Author(s)	櫛田, 久代; KUSHIDA, Hisayo
Citation	北大法学論集, 47(3), 166-119
Issue Date	1996-09-27
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/15680
Type	departmental bulletin paper
File Information	47(3)_p166-119.pdf



ジェファソン政権における 内陸開発の諸問題（1）

榎 田 久 代

目 次

- 序 問題の所在
 - 第1章 トマス・ジェファソン、第二次大統領就任演説
 - 1節 ジェファソン政権第一期
 - （1）第一次大統領就任演説
 - （2）第一期年次教書
 - 2節 第二次大統領就任演説の意義
 - 第2章 連邦憲法制定期の内陸開発問題
 - 1節 連邦憲法制定会議
 - 2節 連邦憲法制定期、アメリカ合衆国における内陸開発の現状
 - 3節 ヴァージニア州の法律改正作業とトマス・ジェファソンの内陸開発構想の接点
- （以上、本号）
- 第3章 連邦政府による内陸開発計画の諸問題
 - 終わりに

序 問題の所在

1803年のルイジアナ購入は、ジェファソン政権にとって従来の政策方針の見直しを迫る一つの転換点となった。事実、トマス・ジェファソン（Thomas Jefferson）の第二次大統領就任演説は、四年前の就任演説で表明した「賢明か

「質実な政府」(a wise and frugal government)とは全く異なる連邦政府像を示し、同政権の変化を印象づけている⁽¹⁾。

ジェファソンは同演説において、第一次大統領就任演説で宣言した共和主義の諸原則に従って第一期の連邦政治に携わってきたことを述べた後で、内政においては、不必要な官職、組織、および諸経費の削減と国内税の廃止を断行し、外交においてはルイジアナ購入によって合衆国の領土が拡大するという成果をあげたことを報告した。

そして、将来的な財政見通しの中でジェファソンは、「公債償還がひとたび終了すれば、それによって[使途が]自由になった歳入は、各州への公正な再配分および必要な連邦憲法改正によって、平時においては、河川、運河、道路、技術、製造業、教育、そして、その他各州内の重要な目的のために充当されることでしょう」と述べ、連邦政府が今後いかなる問題に取り組んでいくのかを鮮明に打ち出したのであった。ジェファソンは、公債償還が予定通りに進めば、将来見込まれる余剰資金を、平時においては、河川、運河、道路から教育機関の整備まで視野においた連邦政府主導の内陸開発に充てることを構想している。また、彼は逆に、戦時においては、余剰資金をやりくりすることで戦費を賄い、戦債等の発行により後の世代に財政負担をかけないようにすることにも言及した。

ジェファソンが公式の場で、連邦政府による内陸開発を積極的に推進していく姿勢を表明したのは、この第二次大統領就任演説が最初である。ルイジアナ購入によって、二倍に拡大した合衆国をいかに統治していくのか、また、新しく合衆国に組み入れられた地域と従来の地域をいかに統合していくかという問題意識がこの提案の背景にあったことは間違いない。連邦政府が連邦憲法を改正した上で、国内交通路の整備、製造業等の産業振興、公教育に乗り出そうとする構想は、拡大した共和国の統合を確保するために、ジェファソン政権が提示した対応策であったと言える。

しかし、領土の拡大は、合衆国の繁栄を可能にし、ジェファソンにとって重要な政治概念である「自由のための帝国」(the empire for liberty)を育くむ一方で⁽²⁾、皮肉なことに、政権が当初進めていた連邦政府の権限縮小路線に転換を迫ることとなった。しかも、これまで連邦政府が国内交通路の整備を行うことに対し批判的であったジェファソンが、政権として正式に内陸開発政策を掲げたことは、少なくとも、1790年代の彼からはおよそ想像できない方針転換で

あった。

大統領就任当初、ジェファソンが連邦政府の権限縮小を第一の政策目標として掲げたことは周知の事実である。これに対し、ジェファソンの第二次就任演説における新たな提案は、国内政治に関しては州政府が専属的な権限を有し、連邦政府の管轄は外交、防衛に限定されるとした連邦政府観と明らかに異なるものであった。本稿は、国内交通路の開発問題を糸口にして、ルイジアナ購入を契機に連邦政府の権限拡大に転じるジェファソン政権の軌跡を明らかにしようとしたものである。そして、ジェファソン政権の政策転換を、領土の拡張および中立貿易の結果生じた財政的ゆとりという政治環境の変化のみに帰さず、前政権から継承している制度的枠組み、ジェファソン自身の政治的経歴を視野に収めて検討している⁽³⁾。とりわけ、領土拡張、連邦政府の開発事業の実態、さらにジェファソン自身の公共意識の三つの文脈から、ジェファソン政権における内陸開発問題を検討することによって、当時、国内経済基盤の整備に連邦政府がいかなる役割を果たそうとしたのか、さらに、ジェファソン政権が提議した内陸開発政策は、一九世紀初頭のアメリカ合衆国の政治経済構造の中でいかなる意味をもつのかを明らかにしようとしている。そして最終的に、開発事業そのものが連邦政府の権限拡大を伴うことから、一九世紀初頭における連邦体制の内実を考察している。

まず第1章は、第二次大統領就任演説がジェファソン政権全体の中でいかなる意味を持つのかを検討するため、ジェファソン政権第一期の政策動向を扱っている。1798年のケンタッキー決議の原則を連邦政治の場で追求しようとした第一期において、ルイジアナ購入以降の連邦政治政策の変容が第1章の焦点となっている。ここでは、領土の拡張という状況変化が、拡大した共和国の統合という連邦政府の新たな課題を創出し、内陸開発問題が議題に上る契機を作ったことを論じている。

第2章以降は、一転して国内交通路の開発問題に焦点を絞り、内陸開発政策がアメリカ合衆国においていかに行われてきたのかを探求している。第2章は、連邦憲法成立以前、各州でどのように内陸交通路が整備されてきたのかを検討する。ここでは、ジェファソンがヴァージニア州において、地方および州政府による交通路整備を推進したことを明らかにし、州のレヴェルでは、ジェファソンが政府による内陸開発政策に積極的であったことを論じている。

第3章は、ワシントン政権以降の連邦政府による内陸開発事業の実態を考察

している。連邦憲法が連邦議会に付与した列挙権限の中には内陸開発に関する規定はない。しかしながら、1789年の第一回連邦議会以降、連邦政府は開発対象地域の権限を州から連邦に移譲する法的措置を取ることで、各州の港湾整備事業を行ってきた。州政府の承認を得て連邦政府が船舶の航行路の整備を行うのは、連邦政府が内陸開発事業を行う際の方法となっていたことを明らかにし、この政策枠組みがジェファソン政権においても継承されていることを論じている。しかも、ここではジェファソン政権が、既存の政策枠組みを変更しなかっただけでなく、ルイジアナ購入以降は連邦憲法の改正を提案し、新たに連邦政府主導の内陸開発計画を提議することに注目し、ジェファソン政権における連邦観の変化を探っている。とりわけ、この章は、1808年に「道路と運河に関する報告書」(Report of the Secretary of the Treasury on the Subject of Public Roads & Canals)を連邦上院に提出する財務長官アルバート・ギャラティン(Albert Gallatin)を中心に、ジェファソン政権の内陸開発政策の実態と意義を検討している。

「おわりに」においては、ジェファソンの第八回年次教書を通して、1807年末に提出された出港禁止法以降の外交政策との関係から、ジェファソン政権の内陸開発事業の展望を考察している。

第1章 トマス・ジェファソン、第二次大統領就任演説

1節 ジェファソン政権第一期

(1) 第一次大統領就任演説

ジェファソン政権は、数年来対立してきたフェデラリスツとの融和を図る試みから出発した。「我々はみなリパブリカンズであり、我々はみなフェデラリスツであります」という言葉で有名な1801年3月4日の第一次大統領就任演説は、主に、フェデラリスツとの和解の姿勢と共和主義の基本原則とで構成されている⁽¹⁾。特に、後者の部分から、アメリカ合衆国の大統領としてジェファソンが、いかなる政治的諸原理に基づいて連邦政府を運営しようと考えていたのかが概観できる。

この就任演説の中でジェファソンは、連邦政府の基本原則として、基本的な権利から政策方針に至るものまで包括した16項目を挙げている。

第一の原理は、すべての人々に対しその思想信条において等しくかつ完全な公正さを保障することである。第二は、中立外交方針。第三は、州政府の擁護。第四は、連邦憲法の範囲内での連邦政府の維持。第五は、人民による選挙権の保障。第六は、共和政体の死活原理として、多数決への絶対的な服従。第七は、よく統制された民兵。第八は、軍部に対する文民統制。第九は、財政支出の削減によって働く者たちの課税負担を軽減すること。第十は、公債償還と公信用の維持。第十一は、農業とその下僕たる商業の奨励。第十二は、政府の権力乱用を人民が監視すること。第十三は、宗教の自由。第十四は、出版の自由。第十五は、人身保護令状の保護下における人身の自由。最後の第十六は、公平に選ばれた陪審による裁判の保障である。

連邦制の基本原則に言及した第三、四は、ジェファソンの当時の連邦憲法観を端的に表している。「我々の国内問題に関して、最も正当な政府として、および反共和主義的傾向に対する最も確実な防波堤として、州が有するあらゆる権限において州政府を擁護すること」(第三)、「我が国内の平和と国外での安全の頼みの綱として、連邦憲法上許された範囲内で連邦政府を維持すること」(第四)。連邦政府はその役割を国内外における安全保障に留め、国内問題の所管は専ら州政府に帰属するという連邦観は、大統領に就任してもなお州権を重視する点で、1798年のケンタッキー決議から一貫している⁽²⁾。

他方、ジェファソン政権の具体的な政策原理をなしていたのが第二、九、十、十一である。中立外交政策、儉約財政とそれに伴う国民への課税負担の軽減、公債の償還と公信用の維持政策、および、農業を重視した産業政策は、公債の償還と公信用の維持政策を除いて、フェデラリスト政権とは異なるリパブリカン政権の特色を鮮明に打ち出していた。ここでジェファソンが目指す連邦政府とは、活力ある政府ではない。むしろ、州政治に関与せず、連邦憲法の範囲内で権限を行使する小さな政府であり、かつ人民の自由の最大の擁護者としての連邦政府であった。

(2) 第一期の年次教書

フェデラリスト政権の公債依存の財務体質に対して批判的であったリパブリカンズの財政政策の最大の課題は、ジェファソンが就任演説で述べたように、連邦政府の歳出削減とそれに伴う国民の課税負担の軽減、および、公債の償還であった。就任演説後のジェファソンの第一回年次教書は⁽³⁾、行財政部門で大

胆な改革案を提示した。そこでは、合衆国の人口増加、外交関係の安定等によって、物品税 (excises)、印紙、競売、資格、四輪馬車、精製砂糖等への課税を含むあらゆる国内税 (the internal taxes) を廃止する合理的な基盤があるとして、減税を行うことに言及し、国内税を廃止してもなおかつ残りの収収で公債の利子およびその元金を、法定期限よりも短期間で償還することが可能であることを示唆していた。もちろん、戦争等不測の事態が生ずれば増税する可能性にも言及しているが、ジェファソンは、いつ起こるかわからない戦争のために同胞市民に課税し続けることは健全な財政原理からして正当化されないとし、余剰資金を蓄えておくことに否定的な態度を示した。

また、減税と表裏一体の関係にあった財政支出の削減に関しては、行政支出、陸海軍費⁽⁴⁾の見直しが念頭に置かれていた。教書の中では、州の専属的な行政作用を重視するジェファソンの立場と相俟って、連邦政府の行政部門の縮小を盛り込んだ積極的な歳出削減策が提示された。

第一回年次教書は就任演説の中で「農業とその下僕たる商業の奨励」と謳われた農業重視の産業政策に関してのみ、就任演説と異なる内容になっている。教書では、農業、製造業、商業、そして、海運業 (navigation) は、我々が繁栄していく上での四本柱であり、個々の企業活動に自由に任せる時、最も栄えるものである、と述べられ、さらに、必要があれば憲法の範囲内でこれらの産業に対して何らかの支援を行うことも否定しなかった。

総じて、第一回年次教書は産業政策を除いては、先の就任演説をより具体化した内容になっている。この具体化に当たって、財務長官であったアルバート・ギャラティンが、大きな役割を果たしたことは言うまでもない。特に、1801年11月に、ギャラティンがジェファソンに送った二通の書簡は、教書で示された財政政策の下敷きとなっていたと言ってよい⁽⁵⁾。

ジェファソンが就任演説で示唆した課税負担の軽減や儉約財政は、長期的な視野に立ったギャラティンの連邦財政に関する現状分析に裏付けられて初めて国内税の廃止、官吏の削減という政策に具体化されえたと言える。1801年12月の第七回連邦議会で、アレグザンダー・ハミルトン (Alexander Hamilton) が財務長官時に行ったウィスキーへの課税に遡って全ての国内税の廃止が決定され、それに伴い徴税官を500人削減した。また、軍事費の削減を行うとともに、連邦議会は毎年730万ドルを公債償還に充当することで、16年間で全公債を償還する計画案をギャラティンに提出するよう求めたのであった。第一回年次教

書で発表された国内税の廃止は、1802年に早速実施された。前述のように、国内税の徴税機関は廃止され、首都ワシントンD.C.以外の財務省関係の官吏は、従来の40%にまで削減されるに至った。官職の削減ならびに公債償還が進展し、行政部門の縮小は敢行されつつあった⁽⁶⁾。1801年5月14日に始まった北アフリカの地中海に面した国トリポリとの戦争を除いて⁽⁷⁾、ジェファソン政権の滑り出しは順調であった⁽⁸⁾。

それに対して、第二回年次教書以降のジェファソン政権は、第一回年次教書と比較すると、第一に、政策課題として内政の比重が低下し、代わって、外交、軍事の比重が高まっている点が特徴として挙げられよう。とりわけ、1803年4月30日にパリで調印したルイジアナ条約は、ジェファソンの大統領在任中最大の外交的成果である。この条約によって、アメリカ合衆国は、メキシコ湾からミシシッピー川 (the Mississippi) ならびにミズーリー川 (the Missouri) の上流に及ぶ828,000平方マイルを獲得し、領土は二倍に拡大した。第二の特徴は、ルイジアナ購入以降、ジェファソン政権の政治原理に変化が見られることである。そして、第三は、第二回年次教書以降ルイジアナ地域のみならず、インディアン諸部族からの土地の移譲によって合衆国はその領土を西域に拡大していた⁽⁹⁾。

第一の外交、軍事面の高まりは、アメリカ合衆国を取り巻く国際環境と関係している。ジェファソン政権は、ジェファソンが大統領就任演説で明らかにしたように、ヨーロッパの戦争に対して一貫して中立的立場で臨むことを表明しており、合衆国がヨーロッパの戦争に巻き込まれないように腐心していた。しかし、1800年10月1日のサン・イルデフォンソ秘密条約 (Treaty of St. Ildefonso) でルイジアナ地域がスペインからフランスに譲渡されたことが発覚して以降、西部地域の防衛の必要性が高まっていた。第二回年次教書の中で、ジェファソンはルイジアナ植民地がフランスに譲渡されたことは、外交面での変更を迫ることになると述べ、ルイジアナ地域の領有権の変更がアメリカ合衆国にもたらす影響を危惧した⁽¹⁰⁾。しかも、英仏間でアミアン和約 (Treaty of Amiens) が維持されていた1802年12月に出された第二回年次教書時を例外として、当時ヨーロッパの戦争は常態と化していた。大西洋上では、ヨーロッパ諸国の戦争の影響で領海内外の区別なくアメリカ商船が襲撃にあっており、ヨーロッパでの戦争にアメリカ合衆国は無関係ではいられなかった。

また、ジェファソン政権が警戒していたフランス領ルイジアナ地域は、1803

年に一転して合衆国がフランスから1,500万ドルで購入することになり、内陸部における外憂の一つは去ったが、ルイジアナ購入問題で合衆国は、購入の正当性および、フランスから購入したルイジアナ地域に西フロリダが含まれているかどうかをめぐって、新たにスペインとの間に軍事的緊張関係を抱えることになった。

第四回年次教書では、ニューオリンズの東地区に税関を設け西フロリダへの法的な請求権を強めるためにモービル法 (the Mobile Act) を制定したことで、スペインの誤解を招き、両国関係が悪化していること、また、アメリカ合衆国がルイジアナ地域を領有することの合法性に対するスペイン政府からの反論が取り下げられたこと、但し、正確な領域はまだ両国間で未決着であることが報告されている⁽¹¹⁾。また、西フロリダ問題は、1804年夏に、ナポレオン (Napoleon Bonaparte) が西フロリダは売却地域に含まれていないことを明らかにしたことで、ひとまず沈静化していた。

興味深いことに、ジェファソン政権発足とほとんど同時に始まったトリポリ戦争は、アメリカ合衆国がこの時期唯一戦っていた対外戦争であったが、教書ではその戦況報告に多くを割いてはいない。むしろトリポリ戦争で増大する出費をいかに抑えるかの方に重点があった⁽¹²⁾。トリポリ戦争そのものは、捕虜となった水兵の身代金として6万ドルを支払う代わりに貢税制度廃止を決定し、1805年6月4日に終戦を迎えることになる⁽¹³⁾。

次に、ジェファソン政権の政治原理の変化に関してであるが、明らかに、ルイジアナ購入を機に第一回就任演説でジェファソンによって示された共和主義原理とジェファソン政権の政策原理との齟齬が見え隠れし始めた。この齟齬は、まず、ルイジアナ地域を購入する権限が連邦政府権限に含まれるかどうかという連邦憲法解釈をめぐる問題で明らかになる。

ジェファソン政権は、1802年10月半ばにニューオリンズの行政官ジョン・モラレス (John Morales) によって一方的に停止された同港の利用権を確保するため、ニューオリンズならびに西フロリダの売却を求めてジェイムズ・モンロー (James Monroe) を特使としてフランスに派遣した。ニューオリンズを含むルイジアナ地域の売却は、この交渉の過程で出され、交渉に当たっていたモンロー、ロバート・リヴィングストン (Robert Livingston) にとっても思いがけないものであった。そのため、連邦議会の了承を得ていたニューオリンズはともかく、ルイジアナ地域の購入は連邦議会の承認を得ずに行われており、ジ

ジェファソン政権は連邦憲法上、連邦政府によるルイジアナ地域購入を正当化できるかどうか、さらにはルイジアナ地域の連邦加入をどのように処理するか、という問題に直面した。もし、この購入権限が憲法上認められなくとも、ジェファソン政権は明白な違憲行為を行ったことになる。また、たとえ連邦憲法の明文上厳格な規定がないにしても、憲法条文の拡大解釈によってこの権限が認められるとすれば、ジェファソンがこれまで主張してきた連邦憲法の厳格解釈の立場から逸脱したことは確かだった。

ジェファソン政権内でも、憲法解釈に関して一枚岩であったとは言えない。当初、司法長官レヴィ・リンカーン (Levi Lincoln) が、アメリカ合衆国の領土を連邦政府が獲得することと、条約によって獲得することとを区別し、前者を違憲とし、東ルイジアナと西フロリダをミシシッピ準州 (the Mississippi Territory) に併合することで獲得する方法を提案していた。連邦政府による領土獲得権を否定したリンカーンに反論して、ギャラティンは1803年1月13日のジェファソンに宛てた書簡で自らの連邦憲法解釈を明らかにしている。まず、国家としての合衆国は領土を獲得する固有の権限を有している。第二に、領土獲得が条約によって行われる時はいつでも、条約締結権が委ねられている機関が領土獲得を承認する権限を有する。第三に、領土が獲得された時はいつでも、連邦議会は、それを新州として連邦に加入させる、その州の同意に基づいてある州に併合させる、あるいは、その領土を統治するための法律を立法する権限を有する。ジェファソンは、この書簡に対する返書で、連邦政府が領土を獲得することは連邦憲法上難点はないとのギャラティンの立場に同意し、獲得した領土が連邦憲法によって連邦に編入されるかどうかは便宜上の問題であるとしながらも、他方で憲法改正の必要性にも言及していた。「私は、連邦憲法の改正による以外は連邦の拡大を認めない方が安全であろうと考えています。¹⁴⁾

実際、気まぐれなナポレオンを前にして、ルイジアナ獲得を急ぐ必要性から、ジェファソン政権は政府のルイジアナ購入を連邦憲法を拡大解釈することで対応した。しかし、ジェファソン自身は、ルイジアナ購入等の権限を本来連邦政府は有していないとする立場から、ルイジアナ条約調印後にせよ、ルイジアナとフロリダ地域の連邦編入に関する憲法条文を自ら草稿し、条約の批准を連邦議会に求める際、同時に憲法改正を提案することを考えていた¹⁵⁾。このジェファソンの憲法改正提案は、憲法問題を議題に乗せることで条約批准の遅滞を招き、ひいてはルイジアナ地域獲得をふいにしかねないとの懸念から、結局、見

送られることになった¹⁶⁾。

例年より早く出された1803年10月17日の第三回年次教書においてジェファソンは、西部地域の通商にとって重要な鍵となる地域が外国勢力下に留まる限り、合衆国の平和は永久に脅威にさらされる事態となることに関して議会の注意を喚起した上で、フランスと交わしたルイジアナ条約の結果、全ルイジアナ地域の所有権および主権がアメリカ合衆国に委譲されたことを報告し、連邦議会に対し条約文書の批准を求めた。教書は、ジェファソンがそれまで温めてきた連邦憲法改正論には一切ふれず、合衆国は西部の農産物の積み出しにとって重要なミシシッピー川とその河流域における自由航行権を確保したこと、および、ルイジアナ地域の豊穡な未開拓地が将来的な可能性をもっていると声明しルイジアナ獲得の利点に終始した。また、ルイジアナ地域の統治の在り方や新しく合衆国市民となった人々への権利保障、インディアン諸部族の居住ならびに自治の認可、そして同地域の地理の探査といった諸問題を解決するために必要な今後の措置は、連邦議会の英知にかかっているとの見解を示し、ルイジアナ地域の統治方法については特に言及しなかった¹⁷⁾。

ルイジアナ条約は10月20日に上院において24対7で批准された¹⁸⁾。その際、上院は連邦憲法の条約締結権を根拠にして同地域の連邦加入を認めるという法解釈を採用し、1803年4月30日にパリで締結された条約に基づき、アメリカ合衆国大統領がフランスから譲渡された領土の領有を可能にするとともに、新領土に暫定的な政府を設立するための法律を10月31日に制定した¹⁹⁾。

ルイジアナ地域の統治方法に関する法案は、ジョン・ブレッキンリッジ (John Breckinridge)、ジョン・クインシー・アダムズ (John Quincy Adams)、ジェイムズ・ジャクソン (James Jackson)、エイブラハム・ボルドイン (Abraham Baldwin)、ロバート・ライト (Robert Wright) からなる委員会で審議され、12月30日に提出された。このブレッキンリッジ案は、まず、ルイジアナ地域を北緯33度線で分割し、北部をルイジアナ地区 (the District of Louisiana)、南部をオリズ準州 (the Territory of Orleans) とした。法案は既に既存の社会が成立していた南部のオリズ準州に対して、ルイジアナ条約で保障された合衆国民としての諸権利を与えたが、ほとんど白人居住者がおらず、統治対象がインディアン部族であった北部のルイジアナ地区は、1787年の北西部条例に従って、知事、書記官、そして判事からその政府は構成され立法府はまだ設置されていなかったインディアナ準州の政府 (the Territorial government of the

Indiana Territory) 下に置かれることを規定した。ルイジアナ地域の行政、立法、司法部を構成する人材は、いずれも何らかの形で大統領によって任命されるのみならず、陪審制は部分的に制限されるとともに、同地域への奴隷移入も制限された。同法案は、1804年3月23日に51対45の僅差で下院で可決された後、上院において15対9で再可決の後、成立した。その際、同法律を二年間の時限立法とすることが受け入れられた以外、選挙で選ばれた議員による議会の設置、陪審制度への制限の撤廃を盛り込んだ下院の修正はほとんど削除された²⁰⁾。

北西部条例が規定する暫定政府法とオリンズ準州に導入された統治方法を比較すると、いかにルイジアナ地域に導入された統治法がルイジアナ住民の政治的諸権利を制限するものであったのかは明らかである。北西部条例では、知事、書記官、判事、軍事関係者等については連邦議会によって任命されることが規定されていたが、準州民は、自由民 (free male inhabitants) の人口が5,000人に達すれば、財産資格が条件付けられていたとはいえ、立法府を有し、男女問わず自由民の人口が60,000万人に達すれば、準州は州に昇格でき独自の憲法および政府を組織することができた。それに対し、オリンズ準州の知事、判事、そして知事とともに立法権を行使する立法参議会 (the Legislative Council) の構成員、書記官、軍事関係者他役職者は、全て大統領によって任命され、自治権および州への昇格に関しては一切規定されていなかった。また、北西部条例が奴隷の移入を禁止していたのに比べると暫定政府法はこの点ではやや緩和された内容になっていたが、オリンズ準州民には、政治的自由、財産権を保障する規定は置かれておらず、前述したように陪審制の導入も一部制限され、アメリカ合衆国市民としての対等な権利と地位を保障されていたわけではなかった。ましてや独自の統治機構を有さずインディアナ準州の統治下に置かれ、大統領の指示の下で行政区割りが行われることとされたルイジアナ地区では、地区居住者による自治の契機が全く無視されていた。ルイジアナ地域に新たに導入された統治方法は、連邦政府の行政管理に他ならなかった²¹⁾。

1804年11月8日の第四回年次教書でジェファソンは、ルイジアナ地域の暫定政府を規定する法律に従って、オリンズ準州の官吏が10月1日に行政を開始するために任命されたこと、および、この政府形態そのものは一時的なものであり、なお改善の余地があることを示唆した。またジェファソンは、ルイジアナ地区がさらに五つの行政区に分けられ、各地区毎に部隊長 (a commanding officer) が任命されたこと、同地区において既にインディアナ準州の知事なら

びに裁判官が政務を行っていることを報告したのであった²²⁾。

ルイジアナ地域で採用された統治形態は、大統領就任演説で掲げられた政治原理の一つである人民による選挙の原則ならびに公平に選ばれた陪審による裁判保障の原則に反する内容であった。また、ルイジアナ地域住民に対して共和制を制限し、連邦政府の直轄統治を導入することは、連邦憲法が保障する共和政体に矛盾するものであった。これらは、時代的制約を受けたジェファソンの共和主義理念の限界を端的に示している。住民の自治能力を考慮したルイジアナ地域の統治方法は、ヘンリー・アダムズ (Henry Adams) や明石紀雄氏が指摘するように、ジェファソン自身、ルイジアナ条約およびその暫定政府法はあくまでも例外的で以後先例となるものではないと捉えていたことは確かである²³⁾。しかしながら、アメリカ合衆国にとって、外交上また経済上の利益が計り知れなかったルイジアナ地域の獲得を急いだルイジアナ条約の締結時はともかくとして、その後成立したルイジアナ地域の暫定政府法は、あえて言うならばジェファソン政権にとって例外的措置とするにはあまりにも大きな共和主義原理からの逸脱であった。

ルイジアナ地域の購入は、その購入を巡って憲法上の正当性が問題になっただけでなく、ルイジアナ地域の統治政策においてジェファソン政権の掲げた政治理念と政策の齟齬が露呈することになった。しかも、フランスから同地域を購入したことで、ジェファソン政権が発足当初から進めてきた公債削減政策は後退させざるをえなくなった。合衆国政府は、この購入のために新たに1,125万ドルの公債を抱え、公債総額が20%増大した。しかしながら、第三回年次教書においてジェファソンは、増え続ける人口と富から予想される関税収入の増加、領土の拡大による歳入増、そして、行政諸経費の節約を鑑みれば、ルイジアナ地域購入を契機に増税する必要はないとの見通しを示して、これまでの減税政策に変更のないことを強調している²⁴⁾。しかし、実際にはジェファソン政権は国内税を廃止して以降、歳入をほとんど関税に頼っていたため、1803年の歳入は、アミアン和約の影響で1802年度より200万ドル少ない1,060万ドルと減少していた。また、歳出の方は100万ドルも多くなっており、ギャラティンは公債の利息支払いを操作することで、表面上歳入を増やす財政工作を行っていた。しかも1804年3月26日には、財政状態を好転させるために自国船ならびに他国船による外国からの商品輸入に従価税措置を採用しただけでなく、地中海の海賊への対策に用途を限定した地中海基金 (the Mediterranean Fund) を創

設し、ジェファソン政権は実質的な増税を行っていた²⁵⁾。

大統領就任演説で示された政治原理と実際の政策との齟齬という観点に関して厳密に言うならば、ジェファソン政権はその外交政策において既に発足当初から就任演説に反していた。中立外交政策を掲げながら、地中海でトリポリと戦っていたからである。しかし、トリポリ戦争そのものはアメリカ合衆国にとって周辺的かつ例外的であった。それ故に、ジェファソン政権が連邦議会の承認を経ないでトリポリに海軍を派遣するという違憲行為を侵しても、また、それが本来の中立外交政策に反する戦争だったとしても、ジェファソンが自ら就任演説で表明していた共和主義原理との間で葛藤を生じることはなかった。しかしながら、ジェファソン政権がルイジアナを購入し、その連邦への編入を行う過程は、ジェファソンにとって、自らの共和主義原理と矛盾する政治的決断を迫られることの連続であったと言えよう。

最後に、第三の西部領土の拡大に関してみておこう。ルイジアナ地域獲得でともすれば見落とされがちなことであるが、ジェファソン政権はインディアン諸部族との交渉によって、着実に西部領土を拡大してきた。第二回年次教書では、ジョージア州がクリーク族 (the Creeks) からタラハシー・カウンティ (the Tallahassee county) の一部を購入したことを、第三回年次教書では、カスカスキア族 (Kaskaskia Indians) からミシシッピ川に沿ったイリノイからオハイオに至る土地を移譲されたこと、また第四回年次教書では、デラウェア族 (the Delaware) からワバシュ川 (the Wabash) とオハイオ川 (the Ohio) との間の全ての土地を移譲されたことが報告されている。カスカスキア族とデラウェア族から土地を譲渡されることで、アメリカ合衆国はエリー湖からミシシッピー川に至るオハイオ川の北側を支配下に置いた。しかも、ジェファソン政権によってインディアン諸部族を啓蒙し彼らを農耕生活に適応させ、アメリカ合衆国内に定住させることはインディアン諸部族の領有地を獲得することとならんで、以後も重要な施策の一つであり続けた²⁶⁾。

1805年3月4日の第二次大統領就任演説でジェファソンは、最初に、四年前の第一次就任演説で宣言した共和主義の諸原則に従って、第一期の連邦政治に携わってきたことを述べた後で、第一期の成果を第一に、不必要な官職、組織、そして諸経費の削減を断行し、国内税を廃止したことであり、第二は、ルイジアナ購入による領土の拡大であると、まとめていることは前述した。しかし、ここで自負しているように、ジェファソンが第一次就任演説で宣言した共和主

義原則に従って第一期の連邦政治を行おうとしたことは間違いないが、必ずしもジェファソンの字句通りに受け取れない。確かに、ルイジアナ購入以前、ジェファソン政権はジェファソンが大統領就任演説で挙げた施政方針の実施に着実に取り組んできた。それが最もよく表れているのが、第一回年次教書である。同年次教書では、公債の早期償還、国内税の廃止、連邦政府の歳出削減を図ることが政策課題として掲げられた。ここでのジェファソン政権の眼目は、フェデラリスト政権下で拡大してきた連邦政府の権限を縮小することであった。

しかしながら、ルイジアナ地域をフランスから購入して以降、ジェファソン政権が、連邦憲法の拡大解釈によりルイジアナ購入とその連邦への編入を行っただけでなく、ルイジアナ地域の住民に対して共和制を制限し、連邦政府による直轄統治を導入したことは、連邦政府の権限および機能という観点から見ると、第一次大統領就任演説で明らかにした政治信条に反し図らずもかつてのフェデラリスト政権に近づいていったと言える²⁷⁾。もとより、就任後の施政方針の変化という点で言えば、トリポリ戦争を例外的に扱おうとしても、第一回年次教書において、既にその産業政策に注目すべき変化が生じていた。就任演説においても顕著であった農業を中心とした経済観が第一回年次教書では影を潜め、農業、製造業、商業、そして海運業の四分野の発展に合衆国の将来を託すと、論調が変わってきていた。しかし、これをもって、ジェファソンが農本主義を離れたと判断するのはあまりにも短絡的であろう。実際、ジェファソン政権がルイジアナを購入し、次いで西フロリダを獲得しようとした意図は第三回年次教書で明らかのように、内陸部における外国からの脅威を減少させるといふ軍事的側面以外にも、ミシシッピー川の自由航行権を確保することによって、西部の農民に対し安全な輸出航路を保障するとともに、将来に向けて広大な未開拓地を確保するという西部農民への経済基盤の保障という側面もあった。また、「ルイジアナ地域の購入によってアメリカ合衆国が農民と土地開発者の国にとどまることが可能になりました。しかも、一千年の間はヨーロッパを墮落させた都市化の悪弊を避けることが出来ます」と述べているように²⁸⁾、ジェファソンは農業を主たる産業基盤とするアメリカ合衆国の将来に思いを馳せたのであった。ドリュー・マッコイ等が指摘するように、基本的に西部領土の拡大は、ジェファソンの農本主義的な共和国観に端を発していたと言えよう²⁹⁾。

ジェファソン政権第一期を振り返る時、第二次就任演説におけるジェファソンの言説とは裏腹に、実際には、人民の自治能力を信頼し、連邦政府の権力拡

大を常に警戒していた共和主義者、州権論者、連邦憲法の厳格解釈論者としてのジェファソンの姿は影を潜め、代わって、アメリカ合衆国の平和と安定の守護者である大統領ジェファソンの姿が明瞭である。改めて、ルイジアナ地域購入後、ジェファソン自身の心理的葛藤はともかく、連邦政治の現実を前に、ジェファソン政権の政策枠組みそのものが変化してきたことは否定できない³⁰⁾。

2 節 第二次大統領就任演説の意義

ジェファソン政権第一期の後半は、ルイジアナ地域獲得という突然の外交成果によって国内政治での対処が後手に回り、合衆国の将来に対し明確な構想を打ち出していなかった。そのため第二期は、拡大した共和国の運営という新たな事態に直面して、ジェファソン政権の対応が問われることになる。そこで鍵となるのが、第二次大統領就任演説である。ジェファソンは、同演説の中で、第一期とは異なる連邦政治の構想を打ち出した。ここで新たな政策課題の一つとして登場したのが、内陸交通路の整備による連邦の維持である。

公債償還がひとたび終了すれば、それによって [使途が] 自由になった歳入は、各州への公正な再配分および必要な連邦憲法改正によって、平時においては、河川、運河、道路、技術、製造業、教育、そして、その他各州内の重要な目的のために充当されることであろう³¹⁾。

第一回年次教書時であれば、ジェファソンは余剰資金を生じさせないように関税率の引き下げを行ったかもしれない。しかし、第二次就任演説は連邦財政に生じる余剰資金を内陸開発を始め合衆国内の社会経済的基盤整備に充てるよう提案する。ジェファソンは同演説の中で、ルイジアナ購入に関して、「領土の拡大が我々の連邦を危胎に瀕せしめるとの率直な懸念から、ルイジアナ獲得に不賛成人々もいることは承知しています。しかし、連邦制の原理が効果的に働く範囲を誰が確定できるでしょうか。我々の社会が大きくなればなるほど、社会が地方的な感情によって揺り動かされることは少なくなるでしょう。そして、いかなる見地からみても、異邦人より我々の同朋、子供たちがミシシッピー川の西岸に定住した方が良くはないでしょうか³²⁾」と、述べているように、彼自身、領土の拡大が合衆国の統合にとって脅威となる可能性を十分認識してい

た。しかし、その一方で、領土の拡大が内政面からみれば、地方利害の表出を抑制し、政治的安定をもたらすとともに、ミシシッピ川の西側を領有したことで、外国からの軍事的脅威が減少するという政治的効果を指摘する。あたかも、ジェイムズ・マディソン (James Madison) の『ザ・フェデラリスト』第10篇を想起させる論理で、領土の拡大がもたらす利点を説きつつ、ジェファソンは、合衆国の統合を維持するための具体的な対応策として連邦政府による内陸開発政策を示したと言える。

内陸開発政策に関して、この第二次就任演説からは、連邦規模での統一的な内陸開発計画を立案し実施していくのか、あるいは、過去に行われてきたように個別の事業への連邦助成を発展させ、州、民間部門で計画されている州間にまたがる大規模な事業を連邦資金によってより積極的に助成していくことを考えていたのか、明らかでない。にも拘わらず、連邦政府が連邦規模での内陸交通路の整備を推進していく姿勢を表明した第二次就任演説は、ジェファソン政権第二期の方向性を見る上で、三つの点で重要である。第一に、ジェファソン政権が公式に連邦政府による内陸開発を積極的に推進していく姿勢を示したのは、この第二次大統領就任演説が最初であると言う点である。国内の経済基盤の整備は専ら州政府の管轄事項とされ、州によって対応がバラバラであった状況で、連邦政府が合衆国内の道路、運河をはじめとする内陸交通路の整備に乗り出すことは従来の連邦制度のあり方そのものに変更を迫ることを意味した。第二に、ジェファソン政権が公の場で、連邦憲法の改正に言及し、連邦政府権限の拡大をも図ることに言及したのは、実はこれが最初ではなかろうか。ジェファソン政権は既に大統領ならびに副大統領の選出方法の不備を改めるため修正第一二条を成立させ、憲法改正を経験している。しかし、今回の憲法改正提案の性格は、前回のものとは質的に全く異なっている。ルイジアナ地域を購入し連邦に編入する過程で、ジェファソンが連邦憲法の改正を考えその草稿も編んでいたことはよく知られているが、その時ですら、政権として正式に連邦政府の権限拡大を目的とした連邦憲法の改正に言及することはなかった。第三として、ジェファソンの言説には、道路、運河、河川の整備といった内陸交通路の開発のみならず、産業の振興や教育基盤の整備までも含む包括的なアメリカ合衆国の政治経済的な基盤整備が構想されていた。特に、公教育がまだ各州において十分に普及していなかったこの時期に、いかなる形を採用するにせよ、連邦政府が合衆国内の教育政策にも携わることを示唆したのは革新的である。

また、製造業の振興に関して言及したことで、既に第一期において変化の兆しのあった産業政策振興の方向が明確になった。しかし、歳入のほとんどを関税に依存するジェファソン政権の税制構造に変更はなく、この財政構造と製造業振興策をどのように両立させようとしていたのかは明らかでない。全体として、具体的な政策提言に乏しい点は歪めないが、それだけにかえて提言内容の包括性が際立っている。

州権への干渉を招かざるをえない連邦政府権限の拡大を明らかにした、この第二次大統領就任演説は、1798年の原則ともいえる州権論、連邦憲法の厳格解釈を連邦政治の場で展開した第一次就任演説当時のジェファソンからはおよそ考えられない方針転換であった。ヘンリー・アダムズは、このジェファソンの変容に関して、「ワシントン大統領の話によると、この考えは十年早ければ、一般的に君主制的な計画の証拠として非難されたことであろう。ジェファソンは、中央政府の諸権力を受け入れただけでなく、州権論者から離脱し、数多くの政治原理上の譲歩を重ねることで北部のデモクラッツを満足させたのであった」と述べている。ジョン・ランドルフ (John Randolph) を始めとして州権論が根強い南部のリパブリカンズにとって、連邦政府が公共事業に直接乗り出し州権を侵害する内陸開発計画を始めとする連邦政府権力の拡大は、彼らに対する大統領の裏切り行為として捉えられたとしても不思議はなかった⁶³⁾。

第2章 連邦憲法制定期の内陸開発問題

1節 連邦憲法制定会議

連邦憲法には、郵便道路の建設を例外として、連邦政府が国内の道路、河川、運河等の開発を認める明文上の規定はない。しかし、条文にないとはいえ、1787年の連邦憲法制定会議で論議されなかったわけではなかった。連邦議会権限を検討した際、9月4日に、灯台、港湾の建設維持権限、9月14日には、運河建設権限を連邦議会に付与するかどうかが審議されている。9月4日のジェイムズ・マックヘンリー (James McHenry) の記録によると⁽¹⁾、

憲法を見渡してみても、連邦議会が灯台の建設ないし港湾の開発維持を行うことができるとは思えない——この費用は民間 (commerce)

によってまかなわれるべきである——もちろん、民間から税収を受ける連邦財政が支出すべきであるが。

合衆国内のあらゆる航行可能な水路、河川を、共通の交通路と述べることは適切であろうか。おそらく、このような場合、ある州が他州の市民に対し利用料金を請求することを制限する権限は、州間の通商規制権限に含まれるものである。

その後、灯台の建設権限に関する動議が明日に持ち越されたことが記されている。マックヘンリーの記録は審議内容に関するものというよりはむしろ、議題に関する彼の考察といった方がよい内容である。ここでは、マックヘンリー自身、連邦政府が灯台、港湾の開発に関わることに對して否定的であったことがうかがえる。しかし、その一方で、彼は憲法解釈上、重要な指摘を行っている。すなわち、合衆国内の航行路の整備に関して、連邦政府が責任を負う場合、航行路の利用という観点から見ると、国内交通路の開発問題は、州間の通商規制権に包括されるという点である。換言すれば、合衆国内の交通路の整備は通商規制権で対応可能なことを示唆している。

灯台の建設権限に関して、委員会で審議が行われたかどうか定かではないが、マックヘンリー、マディソンの記録等を含め審議記録は残っていない。また、連邦議会に灯台等の建設権限が付与されることはなかった。

一方、詳しい審議過程は明らかではないが、郵便道路を建設する権限は、既に8月16日の審議で連邦議会に付与されていた。マサチューセッツ代表のエルブリッジ・ゲリー（Elbridge Gerry）が、第一条第七節で郵便局の設立を規定した条文の後半に郵便道路も付け加えるように提案し、それをメリーランド代表のジョン・フランシス・マーサー（John Francis Mercer）が支持し、郵便道路の建設権限を新たに付加するかどうか審議された後、6対5で可決されたことが審議記録に残っている⁽²⁾。

郵便局の設置に関しては連合規約に既に規定されていたが⁽³⁾、郵便道路建設を明文化したことは、連邦政府の権限上、かなり重要な変化であると言ってよいだろう。マディソンは、後に、『ザ・フェデラリスト』第42篇の中で、連邦政府が郵便道路の建設権限を有することに関して、次のように擁護している。「郵便道路の建設権限は、あらゆる観点から見ても、有害な権限であるはずはないし、おそらく、賢明な運用によって多大な公共の便宜をもたらしうるもの

である。諸州間の交通の便を促進するものは何一つとして公的配慮に値しないものはない⁽⁴⁾。」マディソンは、諸州間の協調と適切な相互関係を維持するために連邦政府に付与された権限の一つとして郵便局ならびに郵便道路の開設権を位置付け、新たに連邦政府に付与された郵便道路の建設権限の必要性を訴えた。

とまれ、郵便道路の建設権限が承認されていたことを踏まえて、さらに内陸交通路の開発に連邦政府が積極的に関わることを明文化しようとしたのが、9月14日の審議であった。

フランクリン博士は第一条八節の「郵便道路」の後に「必要と思われる場所に運河を建設する権限」を付け加えるよう提案した。

ウィルソン氏は、フランクリン博士の動議に賛成した。

シャーマン氏は、反対した。そのような場合、運河建設にかかる費用は連邦政府にふりかかるだろう。しかし、その便益は運河を建設した場所に生ずる。

ウィルソン氏 連邦政府が建設費用を負担する代わりに、運河は連邦政府の歳入源となる可能性はある。

マディソン氏は、フランクリン博士の動議を「連邦の利益が要請しかつ各州の立法では無力な民間企業を認可する」権限へと拡大することを示唆した。マディソン氏の主な目的は、自由な交流が開かれつつある諸州間で、容易な行き来を保障することにあった。また、政治的な障害が取り除かれれば、出来るだけ早く自然の障害も取り除かれるべきであると要求しているようである。

ランドルフ氏は、その提案を支持した。

キング氏は、その権限を不必要であると考えた。

ウィルソン氏 連邦政府による一般の福祉を州が妨害するのを妨げることは必要である。

キング氏 諸州は〔受ける便益の違いから〕不公平になり、その反感によって諸党派に分かれることになるだろう。例えば、フィラデルフィア、ニューヨークにおいては、その反感は、これらの都市で争いの種である銀行設立にまで及ぶだろう。また、他の場所では、商人の独占にまで及ぶだろう。

ウィルソン氏は、運河によって、西部の移民との行き来が促進されることの重要性を指摘した。さらに、銀行に関して言えば、彼は、キング氏とは反対に、そのような観点での権限が懸念される反感や党派対立を引き起こすとは考えてはいなかった。商人の独占に関しては、既に交易を統制する権限に含まれている [と彼は考えていた]。

メーソン氏は、運河のみに権限を限定することを求めた。彼は、ウィルソン氏が想定した既に連邦憲法に暗示されているという、彼が決して考えもしなかった、あらゆる種類の独占を恐れていた。

運河の場合にのみ特定しかつ限って個別の問題 [に連邦政府が取り組むこと] を認めるよう修正され、動議が提出された後、その議決は賛成3州(ペンシルヴェニア、ヴァージニア、ジョージア)、反対8州(ニューハンプシャー、マサチューセッツ、コネチカット、ニュージャージー、デラウェア、メリーランド、ノースカロライナ、サウスカロライナ)であった⁽⁵⁾。

以上はマディソンが残した審議記録である。ここでは、推進派、反対派の具体的な議論が残されている。まず、推進派の論議の特徴、背景についてみておこう。

第一に、運河建設に関して、推進派は、明確にナショナルな視点を全面に出している。とりわけ顕著なのが、ペンシルヴェニア代表のジェイムズ・ウィルソン (James Wilson) である。彼は、連邦全体の福祉の実現を第一に考え、連邦政府が一般の福祉を推進することで州益が損なわれることを問題にしなかった。

第二に、連邦規模の内陸交通路の整備主体として連邦政府に注目し、連邦政府に運河建設権限を付与しようとしたことは、新たな連邦時代を先取りする構想であったと言える。特に、マディソンの発言に良く表れていることであるが、新しい連邦憲法が制定されれば、諸州間の結びつきが連合規約時代以上に強まり、連邦内部での人民相互の交流が一層深まるものと考えられた。その際、連邦内部の交流を妨げる最大の障害は、諸州にまたがる交通網の未整備であった。また、ウィルソンは、運河の建設によってアパラチア以西の西部と東部との行き来が促進されることを指摘しているが、西部の農産物の輸送路の確保は、運河建設の議論において重要な観点であった。

第三に、マディソンが、ベンジャミン・フランクリン (Benjamin Franklin) の動議を、運河建設権限に限らず民間企業に対する許認可権限にまで拡大しようとして示唆した点である。民間企業が有料道路、運河建設を州の認可を受けて行う方法が当時ヴァージニアを始めとして各地で盛んになりつつあった事実とマディソンの発言とは無関係ではないだろう。彼の提案の意図は、道路、運河、橋の建設など公共事業に関わる民間の企業活動を一州のみならず、諸州間にまたがって効率的に行えるよう、連邦政府権限を拡大することにあったと言える。

他方、審議過程における反対派の言説としては、コネチカット代表のロジャー・シャーマン (Roger Sherman) と、マサチューセッツ代表のルーファス・キング (Rufus King) の発言しか残されていない。シャーマンとキングは共に、州や地方の権益を代表する立場から、連邦政府による一般の福祉のための施策の弊害を指摘した。シャーマンは、運河が建設される際の課税負担者と受益者との不一致を根拠に、連邦政府が運河建設主体となることを批判した。キングは、連邦政府の行政作用によって州間で不公平が生じ、便益を受けた州とそうでない州との間の嫉視反目がおこることを懸念するとともに、銀行の設立や商人の独占の問題を取り上げ、利権が生じることで党派対立が激化する事態にも言及している。また、ヴァージニア代表のジョージ・メーソン (George Mason) は連邦政府の運河建設権限には同意しながら、一般の福祉の名の下に連邦政府が無制限に権限を拡大していくことを恐れている。この発言はその後の彼の言動との関係から興味深い。メーソンは後に、連邦憲法の最終案に対し権利の章典が欠如していることを理由に承認せず、ヴァージニアの連邦憲法批准会議ではアンティフェデラリスツの理論的支柱となる人物である。彼は、連邦政府の必要性を痛感しつつも最終的に州権を脅かす強力な中央集権国家の出現に危惧を抱いており、権利の章典を付加することによって、連邦政府が権力を拡大することへの歯止めとなることを期待したのであった⁽⁶⁾。

結局、審議では、連邦議会権限の一つ「郵便局及び郵便道路を整備すること」に続いて、運河の建設権限を盛り込もうとしたフランクリンの提案は、賛成3反対8で否決された。この否決は重要な意味を持つ。というのは、マックヘンリーが示唆した州間の通商規制権限に包括されることも論じられることなく、連邦政府が運河を建設する権限そのものが否定されたからである。

ジェファソンが、1805年の第二次大統領就任演説で言及した内陸開発構想は、連邦憲法制定時から、強力な連邦政府を形成しようとしたフェデラリスツによ

って意識されていた問題であったし、連邦憲法制定会議の象徴的人物であり、初代アメリカ合衆国大統領ジョージ・ワシントン（George Washington）は、独立戦争が起こる以前から、私利と絡んでいたとはいえ⁽⁷⁾、イギリス領アメリカ植民地間の内陸航行路の整備に深い関心を抱いていたことは広く知られている。さらに言えば、ジェファソン自身も、彼の政治的経歴を振り返ると、州政治のレベルでは、公的資金を利用して政府が社会資本整備に積極的に取り組むことに否定的ではなかった。

2 節 連邦憲法制定期、アメリカ合衆国における 内陸開発の現状

独立革命以前、アメリカ植民地の市場規模は小さく、イギリス重商主義政策の影響で、植民地経済は本国との交易に支えられていたこともあり、当時、ロング・アイランド湾（Long Island Sound）、チェサピーク湾（Chesapeake Bay）、アルブマール湾（Albemarle Sound）のような沿岸水域が、旅行や通商に利用される重要な交通路で、整備された道路は大都市周辺にごくわずしか見られなかった。しかも道路とは言っても多くは未整備であった。各植民地はイギリス本国に倣った法律に従って、ニューイングランドの植民地ではタウン、その他の植民地ではカウンティの地方行政機関が、橋梁、道路などの建設、維持、補修にあっていた。また、各地の河川では植民地議会ないしカウンティ当局から認可を受けた民営の渡し船が運行していた⁽⁸⁾。

ヴァージニアでは、カウンティ裁判所が、道路、橋梁、水車堰の建設、補修、維持管理に関する権限を有していた。1748年の「道路、水車堰および橋梁に関する法律（An Act concerning Highways, Mill Dams, and Bridges）」によると、カウンティ裁判所は個々のカウンティ内にある道路を地区（precincts）に区分し、毎年、各地区で一名の監督員（surveyor）とその補佐を任命し、彼らの下で、十分の一税を納めている全ての男子は道路の建設、補修等の工事に無給で従事するものとされた。但し、納税義務を負う奴隷を二人以上所有する者は労役代理を出すことが認められた。加えて、この労役義務を怠った者および地区監督員の職務怠慢に対しては、罰金規定が設けられた。また、橋に関しては、地区監督員とその補佐たちは管轄する地区において、最低、幅12フィートの橋梁の建設、維持管理の責任も負っている。彼らには必要があれば、発注主体と

なって橋梁建設を行いかつその工事費をカウンティに課す権限も与えられた⁽⁹⁾。

このようなカウンティ裁判所主導型の地域交通路の整備に対して1770年、ワシントンは当時としては画期的な事業計画を推進した。彼はポトマック川 (the Potomac River) の航行路を開発するため私的な寄付を募る計画を立てていたトマス・ジョンソン (Thomas Johnson) に対して、資金集めを容易にするために、事業計画を拡大し、公的に寄付を募ることを提案したのであった。ワシントンは、ポトマック川の一部に限られていたジョンソンの計画を下流域からフォート・カンバーランドにまで開発範囲を拡大することで、同河川をイギリス本国と植民地間の交易路として位置付け、ポトマック川周辺の一部の利用者の便益に限られていた計画をヴァージニア全体の便益となる開発計画に変更するようジョンソンに助言している⁽¹⁰⁾。ワシントンはポトマック川の航行路の開発は、オハイオ川、ミシシッピ川、ニューオリンズを結ぶ交易網の整備に寄与し、ヴァージニアに多大な通商利益をもたらすものと考えていた。ヴァージニア植民地議会はこのワシントンの構想を後押しするために、1772年、タイド・ウォーターからフォート・カンバーランドまでポトマック川の内陸航行路を拡大する目的で基金を設け、福くじを採用して支援する法律 (An act for opening and extending the navigation of the river Potowmack from Fort Cumberland to tide water) を制定した。同法により、ポトマック川開発事業は、大口寄付者団体によって運営され、水門、運河等の維持改修は通行料金によって賄われるものとされた。また、議会は、利用者が負担することで、チェサピーク湾のヘンリー岬 (Cape Henry) に灯台を建設維持するとともに、湾内の浅瀬にブイを設置することを認める法律も可決しポトマック川を利用する船舶の安全と便宜を図ったのであった⁽¹¹⁾。

ポトマック川の開発計画の実施は、同河川の開発でボルティモア (Baltimore) の市場としての優位性が相対的に低下することを警戒したボルティモア商人を抱えるメリーランド植民地議会からの反対で、難航した。しかも、開発のために集められていた資金が独立戦争が起こると別の目的に使用され、計画は中止を余儀なくされる⁽¹²⁾。ポトマック川の内陸航行路が再び注目され出すのは、戦後のことである。

独立達成後、戦争で州政府の財政は疲弊し、経済不況で民間資本も不十分ななか、ヴァージニアの西部と大西洋とを結ぶポトマック川の航行路整備計画は、ニューヨーク州のハドソン川の開発に後れをとったことから、再び開発機運が

高まってきた。特に、熱心だったのは、ワシントンと並んで、ジェファソンであった。彼らは共に、ポトマック川こそが、西部と大西洋とを結ぶ自然が生んだ最良の交通路であると考えていた。地理的条件では恵まれていたにも関わらず、ポトマック川の開発が遅れていることで、西部との交易がもたらす通商利益をヴァージニアが享受できないことに対して焦燥感を抱いていた点も両者は共通している¹³。さらに言えば、ワシントン同様ジェファソンもまた、植民地時代から内陸開発事業に関心を持ち、実際にアルブマール・カウンティ (Albemarle County) 内を流れていたジェームズ川の北支流に当たるリバナ川 (The Rivanna River) の航行開発に参画していた¹⁴。

ジェファソンは1784年3月15日付のワシントンに宛てた書簡の中で¹⁵、全ての世界が通商で結ばれつつある中で、もはや通商世界と断絶した生活を人々が行うことは不可能であり、「我々は我々自身の防衛手段としてこの現代の富と権力の源泉に関して出来るだけ多くの分け前を得るよう努めなければなりません」と述べ、ヴァージニアが西方領土を連合会議に移譲した結果、西部との通商でヴァージニアが他地域の後塵を拝することがないように、公的資金を導入し西部との主要交易路となるポトマック川の航行路の開発を早めることを主張していた。ジェファソンによれば、西部との交易路としてハドソン川、ポトマック川、ミシシッピー川を比較した後、重い貨物の運搬の便を考慮すれば、ミシシッピー川が優れているが、メキシコ湾岸沿いの航行は危険でありかつ同河川の遡上は困難であることから、実質的に交易路としてはハドソン川とポトマック川が競合する。しかし、オハイオとの交易にとっては、ニューヨークよりアレグザンドリアの方が近接していることから、地の利ではポトマック川の方が有利であるものの、ポトマック川は未だに航行路として開発されていない。そこで、ジェファソンは、オハイオ川とポトマック川の上流域を開発するために税金を課すことを提案し、マディソン等に立法化を働きかけたのであった¹⁶。

ワシントンはこの書簡への返書で、計画の主旨には賛同しつつも、自らの経験をふまえ、課税による開発方式に悲観的な見解をジェファソンに伝えた。ワシントンは、前のポトマック川の航行開発において他地域からの嫉妬を取り除くために、同河川に加えてジェームズ川の開発も進めざるを得なかったことを例に挙げ、人々の間の嫉妬、基金運用の難しさ、そして寄付金の集まりにくさ等を理由に、税金によってポトマック川の開発を認める法律が可決されることを期待してはいないと述べている。しかも、公債の償還も進んでおらず公的権

威は失墜し、徴税も滞っているヴァージニアの現状では、ポトマック川の開発推進を目的として新税を設けることはほとんど不可能に近いことを、ジェファソンに示唆していた¹⁷⁾。

「ポトマック川の下流域であるタイド・ウォーターから上流の北の流域までの航行路を開発するための法律 (An act for opening and extending the navigation of Potowmack river)」は、メリーランド州議会の了解を得て、1784年のヴァージニア州議会で可決されたが、ジェファソンが提案していた新税は導入されなかった。しかし、同法では、ポトマック・カンパニーを設立し、その株式の一部をヴァージニア、メリーランド政府がそれぞれ50株ずつ所有することを定めており、実質的に民間会社を政府が支援する内容になっていた。また、ポトマック川の航行開発法の成立に先立って、「ジェームズ川の航行開発法 (An act for clearing and improving the navigation of James river)」も可決された。両法の制定後、ポトマック・カンパニーおよびジェームズ・カンパニーの設立に尽力したワシントンには、これまでの州への貢献をも鑑みて、これらのカンパニーの株をそれぞれ50株、100株ずつ贈与された¹⁸⁾。

1784年のポトマック川開発法が、1772年の法律と異なる点は、第一に、完成後は、公共交通機関として位置付けられるものの、組織形態を民間の株式会社としたことである。寄付から株式投資に出資方法を変更したことで、従来の地方名望家を中心とした事業が一変し、営利活動となったことは大きな特色である。第二に、前回の法律では、福くじこそ採用されたものの、開発資金は寄付を頼みとし、建設する運河や水門等の維持管理費は通行料金で賄うものとされていた。それに対し新法は、これまでの発想とは全く異なる政府の支援方式を採用している。州政府がカンパニーの全株式500（1株約444ドル）のうち50株に出資することで、開発に直接公費を投入した。また、ワシントンへの株式贈与という形で、さらに50株が増資された結果、ヴァージニア州政府はカンパニーの株を100株購入し約44,444ドル投資することになった。メリーランド州の購入分と合わせると、カンパニーの原資の3割が公費であった。第三に、前回の事業が難航する原因でもあったメリーランド州議会の協力を取り付けて法律が成立している。この法律が制定されたことでポトマック川の航行開発がようやく本格化した。

一方、ジェームズ川の航行開発は、ポトマック・カンパニーとは異なり、ヴァージニア州単独の事業であり、開発規模も小さかったことから、その運営方法

は独特であった。ジェームズ・カンパニーは、ポトマック・カンパニーと同じく民間会社として設立された。カンパニーは株式を500株（1株200ドル）発行し、民間から原資を募っていたものの、実質的には政府事業であった。全株式のうちワシントンへの贈与も含めて200株を政府が出資することになっており、政府出資率は4割に達した。しかも、カンパニーの株は政府の公債的性格を帯びており、マディソンの説明によれば、投資は州政府への貸し付けとみなされ、利息を10%としていた。このような方式を採用したのは、通行料収入を永久に出資者に付与するよりも高い利息を提供した方が政府にとって得策であると考えられたからであった。また、通行料もポトマック川の約半分に下げられ、利潤を追求する企業活動とは趣を異にしていた⁽¹⁹⁾。また、その後ジェームズ・カンパニーの原資は、1790年に州議会が200株の新規株式発行を認めたことで、当初の100,000ドルから140,000ドルに増額された。それに応じて、州政府は当初の200株に加えて50株購入することを決め、州政府のジェームズ・カンパニーへの出資は50,000ドルに達した⁽²⁰⁾。

ワシントンがポトマック川の開発事業に、私的利害を全く抜きにして携ってきたとは言えないが、その開発計画は、元々彼の中でヴァージニア植民地大の構想を秘めていたことは前述したとおりである。しかし、独立達成後、ワシントンにとってポトマック川開発事業は、不安定なアメリカ合衆国の統合を確固たるものとするという目的が加わり、アメリカ合衆国の内陸交通路整備の一環をなすものとして捉えられるようになった。彼は、背後にスペイン、イギリスという強国を控え、西部と大西洋岸との交易路を開き通商の絆によってアメリカ合衆国に西部を引き留めておかなければ、西部が合衆国から離脱する事態もあり得ると懸念していた。アメリカの内的統合に対する危機感とヴァージニアの州益とが相乗効果をなして、ワシントンをポトマック川開発に駆り立てていた⁽²¹⁾。1784年11月の西部への旅行後、ワシントンは、ジェイコブ・リード (Jacob Read) に宛てた書簡の中で、東部の河川と西部の河川を道路で結び、さらには、オハイオ川を通じてその西部の河川とエリー湖をつないで大規模な内陸交通網をアメリカ合衆国に整備することを思い描いていた。そして、内陸交通路を開発することで、西部の農産物の輸送だけでなく、五大湖周辺の毛皮交易も手中に収め、西部の開拓民と合衆国市民とを決して揺らぐことのない絆で結ぶことを構想している。ワシントンにとってヴァージニアの州益に寄与する開発事業は、そのまま、通商網を築くことでアメリカ合衆国の内的統合にも寄与するものと

考えられ、彼の中で、ヴァージニアの州益の追求とアメリカ合衆国の統合の強化とは全く矛盾はなかった。アメリカ合衆国の連邦憲法制定会議が開催される前から既に、ワシントンが、独立によって13州の連合体を形成した合衆国の内的結びつきの在り方に深い関心を抱いていたことは紛れもなかった²²⁾。

ポトマック川およびジェイムズ川の開発推進法が成立したのと同会期に、ヴァージニア州議会は、内陸航行路の整備に関して三つの決議を行ったことをマディソンは明らかにしている。第一の決議は、メリーランド州議会と共同で、ポトマック川の水源地从ちチート川 (the Cheat)、必要があればモノンガヒーラ川 (the Monongahela) に至る道路を建設し、そのために各々約3,333ドルを支出することを決議した。さらに、ヨカゲイニー川 (the Youghiogheny) に至る場合は、ペンシルヴェニア州議会もこの計画に参画することが付け加えられている。第二の決議は、ジェイムズ川の上流域を調査するために委員が任命されたことである。これは、ジェイムズ川から道路を建設することで、ニュー川 (New river) を経てオハイオ川への交通路を模索するもので、マディソンはポトマック川の開発よりも西部につながる有力な内陸交通路になりうると判断していた。第三の決議は、ノースカロライナ州との共同事業でエリザベス川 (the Elizabeth) に運河を建設するため、同河川の調査を行いつつ計画を立案する委員会を設置されたことである。マディソンは、この開発で、ロアノーク川 (the Roanoke river) の下流域が発達することを伝えている²³⁾。

これらの開発事業以外に1785年のヴァージニア州議会は、民間会社に対し、ポトマック川沿いにアレクザンドリア (Alexandria) からその西方ベリーヴィル (Berryville) 近郊の山地に至る有料道路建設を認可した²⁴⁾。

ヴァージニアにおける内陸交通路の開発はポトマック・カンパニー、ジェイムズ・カンパニーの設立と軌を一に本格的に始まった。ヴァージニア州の内陸開発の特徴は、第一に、ポトマック川、ジェイムズ川、ロアノーク川の主要河川を軸に、道路、運河、水路を建設し、ヴァージニア州を縦横に走る交通網が企画されただけでなく、それらはメリーランド、ペンシルヴェニア、ノースカロライナ、オハイオ地域とヴァージニアを結び、一州に留まらない広域の内陸交通網が提案されていたことである。

第二に、当時のアメリカ合衆国では画期的な株式会社を設立して公共交通路を整備する方式を採用したことである。この方式によって以下の意味で開発事業は進めやすくなったと言える。まず、開発事業を民間の営利活動としたこと

で、民間であれ政府からであれ資金が集めやすくなったことである。特に、一部地域を利するとの批判を受けずに、株式投資の名の下に、公費を投入できる州政府にとって大きな利点があったと言えよう。また、民間会社としたことで、利害対立を惹起しやすい開発事業が行いやすくなったことも指摘できよう。開発事業には、莫大な費用を要することから、ジェファソンのように、民間よりも州政府による開発に拘る意見もあったが、ポトマック川およびジェイムズ川の航行開発で採用された株式会社による開発方式は、ヴァージニア州のエリザベス川からノースカロライナ州のパスクォタンク川（Pasquotank river）への運河建設でも採用され、1787年12月にはディズマー・スワンプ運河会社（the Dismal swamp canal company）が設立される等、その他の開発事業において採用されるようになった²⁵⁾。

第三に、ポトマック川およびジェイムズ川の航行路を開発し西部とヴァージニアを結ぶ交通路を整備することで、ワシントンを始め開発事業の推進者達は、ヴァージニアの住民の利便性を高めると同時にヴァージニア州に通商利益を引き込むことを意図していた。マディソンは、1785年1月9日にジェファソンに宛てた書簡の中で、開発事業は、ヴァージニアの西域の地価を二倍にし、ヴァージニアの通商を拡大し、通商利害で西部の諸州とヴァージニアを結び、かつ、ヴァージニアの地の利を高めることで、従来、より良い利益を求めて他地域に移住していたヴァージニア住民の数を減少させることになるだろうと述べ、ワシントンやジェファソン同様に、諸州間を結ぶ交通路が開発されることがいかにヴァージニアの州益に寄与するかを明確に意識していた²⁶⁾。

民間会社設立による運河、道路の開発方式はヴァージニアを皮切りに、各州で広まっていった。特に、ペンシルヴェニア州は、1791年以降州全域にわたる交通路整備計画の策定と事業への資金援助を積極的に推進し、数多くの運河会社、有料道路会社を次々に承認していった。

「ペンシルヴェニア州の道路・内陸航行路開発促進協会（the Society for Promoting the Improvement of Roads and Inland Navigation）」は、1791年2月、州全域における交通網の整備を図る計画案を州議会に提出した。これは州全域の幹線道路網を策定し、そのうちどれを公共事業費で行い、どれを有料道路とするかを選定する委員会を州議会が設置することを提案していた。計画案では、以上の権限のみならず有料道路や有料運河の建設、運営など、広範な権限が委員会に与えられていた。州議会は、この提案に対して州内の過疎地に建設する

道路や運河に関しては、公費助成を行うこと、ならびに、投資対象として収益が見込まれる道路や水路の開発事業に関しては、会社の設立を認める決定を行った。この方針に基づいて州議会は、同年4月、知事とその諮問委員会の指示の下、州内で68カ所の道路と運河、河川の改良開発事業に36,160ペンシルヴェニア・ポンド支出することを承認した。9月にはスクールキル川とサスケハナ川を結ぶ有料運河を建設するスクールキル&サスケハナ会社 (the Schuylkill and Susquehanna Company)、翌年4月にはフィラデルフィア&ランカスター有料道路会社 (the Philadelphia and Lancaster Turnpike Road Company)、デラウェア川とスクールキル川とを結ぶ有料運河を建設するデラウェア&スクールキル運河会社 (the Delaware and Schuylkill Canal Navigation Company)、そして、その翌年の4月にはコネワゴ運河会社 (the Conewago Canal Company) を設立した。フィラデルフィア&ランカスター有料道路会社は、1793年2月に工事を始め、総工費465,000ドルをかけて三年足らずで総長62マイルが完成させた²⁷⁾。後に、ジェファソン政権で財務長官を務めるアルバート・ギャラティンは、1790年から1792年までの三年間、当時はまだ西部の未開拓地であったファイエット・カウンティ (Fayette County) から州下院議員に選出され、ペンシルヴェニア州の道路・内陸航行開発促進協会の会員の一人として内陸交通網の開発計画の実現に尽力するとともに、フィラデルフィア&ランカスター有料道路等交通路の整備事業に関わっていた²⁸⁾。

連邦憲法制定会議が開かれた頃は、各州で民間資金を導入した有料道路および運河建設が盛んになりつつあった時期であった。連邦憲法は、諸州にまたがる内陸交通路の整備に関して連邦議会に明確な権限を付与することはなかったが、連邦政府に頼らずとも、各州で着々と交通網が発達しつつあった。『ザ・フェデラリスト』第14篇で、合衆国の領土の広大さは共和国として統治可能な範囲を超えているとのアンティフェデラリストの連邦憲法批判に対してマディソンは、合衆国内の交通網の発展を「道路は至る所で短縮され、より良い状態で維持されることだろう。しかも旅行者にとって交通路の選択の範囲は増えかつ好転することだろう。我々の東部の内陸航行路は13州全域ないしほぼ全域に広がることだろう。西部と大西洋沿岸部間の、また、各地域間の行き来は、我々の国内を縦横に流れている自然の河川の恩恵と運河とでますます容易になっていくだろう。しかも、現在の土木技術が河川間を結びかつ運河を完成させるのはそれほど困難でもない²⁹⁾」と、予測し、アンティフェデラリストの懸念を払

拭しようとした。しかしながら、当時の状況を鑑みれば、マディソンの主張があなたがち誇張とは言えないだろう。

3 節 ヴァージニア州の法律改正作業とトマス・ジェファソンの内陸開発構想の接点

ジェファソンは前述したように税金を投じてポトマック川に運河、水門を建設し航行路の開発を行うことを提案したが、彼の経歴をさらに遡ると、1776年から1779年まで、ヴァージニア州において彼が委員の一人として中心的な役割を果たした法律改正委員会での活動は、第二次大統領就任演説で展開された内陸開発構想を検討する際軽視できないのではないだろうか。

法律改正委員会は、ヴァージニアがイギリス本国に対して独立を宣言して後の1776年10月に始まる第一回州議会で、新しい共和政体に不適合になった植民地時代の法律を改正するために設立された³⁰⁾。

ジェファソンにとって、この法律改正作業は、君主制下の法律を改正すること以上の意味をもっていた。同委員会は1779年6月18日に、126の改正法案を盛り込んだ報告書を議会に提出したが、その中には、法定相続過程を定める法案 no.20、遺言、無遺言の遺産の配分及び遺言執行人、遺産管理者の義務に関する法案 no.21、知識の広範な普及を求める法案 no.79、信教の自由を確立する法案 no.82、治安判事およびカウンティ裁判所を設立する法案 no.95等、改正作業の本来の主旨から外れた法案が起草されていた。法律改正作業において主導的な役割を果たしたジェファソンが、この作業を通じて、旧態依然たるヴァージニアの政治秩序の変革しようとしていたのは明らかである³¹⁾。

『ヴァージニア覚え書』の中で、ジェファソンは、法律改正委員会の作業の最も注目すべき改正部分に言及している。そこでは、長子・限嗣相続制度の改正 (no.20、no.21)、財産として奴隷の分配方法の改正、市民資格の法整備 (no.55)、信教の自由を確立する法案 (no.82) とならんで、以下の項目を掲げていた。

「州財産関係のものや、あるいは教区やカウンティ関係の全ての公共の費用(貧困者の扶養、橋や裁判所の建設など)は、財産の大きさに比例した市民への賦課によってまかなうこと。公道の手入れを十分にしておくために請負人を雇い、また新しい道路を開設するときには、その道路が通る土地の所有者個々人に対して補償すること³²⁾」である。ここで彼は、専らカウンティの課税評価に応じ

て課税する法案 no.31、貧困者の支援に関する法案 no.32、公道に関する法案 no.46、および知識の広範な普及を求める法案 no.79を指摘しているものと思われる。

no.31は、カウンティ内の徴税制度に関するもので、評価基準に従ってカウンティ内の人や財産に課税することを定めた法案であり、no.32は、カウンティ内の貧困者、身体障害者、生活無能力者を公的に支援することを定めたものである。救済対象者に対する生活支援費用は、no.31で規定したように、財産の大きさに比例してカウンティ内の住民に課税負担を求める内容となっている³³。

no.46は、公道の新設・維持管理に関する法案であるが、公道のみならず橋梁及び水車堰に関しても規定している。水車堰に対し所有者に管理責任をおいている以外は、公道、橋ともにカウンティ裁判所が新設・改修・維持管理を管轄すると定めてある、しかも、道路建設用地の土地所有者への補償も含め、道路・橋の建設・維持に関わる費用は、カウンティ住民への課税によって賄われることと定めていた。実際の維持管理作業は、公道を地区 (precinct) に分割し、各地区で一名任命される監督員 (surveyor) が担当することになっており、二人以上の奴隷を所有する者を除いて、16歳以上の男性に公道建設に関わる労役義務を課している。総じて、no.46の法案は1748年の法律内容を維持しつつも、課税を含め公益実現のための住民への負担を明確に打ち出しているのが特徴である³⁴。

no.79は、初等学校の校舎設立用地の選定や校舎建設は、各校区の住民が行い、その運営費用は住民への課税で賄うことを謳った法案であり、参事官 (Alderman) がカウンティを適切な校区 (hundred) に分割し、公教育実施および運営の責任を負う³⁵。

no.46を除いて、住民から選出される参事官がカウンティ内の徴税、貧民救済、公教育制度の中心的な役割を担当するものとされており、以上の法案は国教会制度が担っていた行政機能を切り離す内容となっていた³⁶。さらに言えば、カウンティ裁判所、すなわちカウンティ政府は、従来教区が担っていた行政機能を吸収するだけでなく、新たな権限を付与されることでその行政範囲の拡大が図られていた。しかも、この制度改革は、公定宗教制度の廃止関連にとどまるものではなかった。公教育制度を創設し、住民の自治能力を高め、共和政治の担い手を育成しようとしたのみならず、カウンティ政府そのものも、no.95

のカウンティ裁判所改革によって参事官を創設し、参事官が治安判事の人事権を握ることで、実際に、カウンティ政治に住民自治を導入することが盛り込まれていた。

法律改正委員会が提出した改正法案は、主に独立戦争後の1785年から1787年にかけて集中的にヴァージニア州議会で審議され、この時期までに126法案のうち64法案が原案通りかあるいは修正を経て成立した。カウンティ住民に新たな課税負担を強いる法案については、no.32、46は可決され、no.31、79は否決された。no.46は、内容上大きな変更もなく、1785年11月30日に下院で、1786年1月5日に上院でそれぞれ可決された。この改正法案にある道路・橋の建設・維持に関わる一切を住民が負担する原則は、植民地時代から実施されていたことであり、法案可決に大きな抵抗はなかった。しかし、同時期に成立したno.32は、成立したとはいえ、大幅な修正が加えられた⁶⁷。

この法律改正作業に関して二つほど注目したい点がある。第一に、カウンティ政治のレベルでは、地方行政官が住民の税金を利用して、地域の生活基盤を整備する役割を果たすことが企図されていたことである。自ら『ヴァージニア覚え書』の中で貧困者の扶養、橋や裁判所の建設など全ての公共の費用は、市民の課税で賄うことの革新性に言及したように、ジェファソンは、法律改正作業によってカウンティ政府の管轄の下、貧民救済、公道・橋の社会資本整備費ならびに公教育費を地区住民への課税で賄おうとした。これらの業務を行政システムに組み込むことによってジェファソンは、カウンティレベルにおいて、政府の行政機能の拡大と住民自治の実現とを同時に構想していた。

第二に、政府の管轄範囲を拡大し、政府権力および税金を積極的に運用して、人材と市民の生活基盤の両面で新生共和国の土台を形成しようとする姿勢が顕著な点である。特に、共和国の将来の発展と公教育制度の創設とはジェファソンにとって切り離せない関係にあった。

ジェファソンがカウンティレベルで行おうとしていた住民自治、公教育の導入、ならびにカウンティ政府の制度改革は不成功に終わった。しかしながら、ジェファソンが思い描いた有徳な人民による共和政治の実現構想は、ヴァージニア州に公教育機関を創設することに生涯意欲を燃やしたことにみられるように、決して色褪せることはなかった。ジェファソンが第二次大統領就任演説で言及した連邦政府による河川、運河、道路、技術、教育等への助成構想にも、初期の共和国構想の片鱗をうかがうことができる。法律改正委員会が活動した当時、

政府と言え、カウンティ政府、州政府しか存在せず、人民から遠く離れた政府は州政府であり、後の連邦政府とは比べものにならないほど小規模な政治社会であったが、社会経済的基盤の整備と政府機能の關係に着目するならば、既にここに、ジェファソンが後に提示する連邦政府主導の内陸開発構想の原型があったと言っても過言ではないだろう。

註

序

- (1) Second Inaugural Address, March 4, 1805, Paul Leicester Ford, ed., *The Works of Thomas Jefferson*, 12 vols. (New York: G. P. Putnam's Sons, 1904-1905), 10: 127-136.
- (2) ジェファソンの「自由のための帝国」は領土拡張主義と政治的かつ宗教的自由の拡大の両面を含意する共和主義イデオロギーであり、ジェファソンの農本主義的共和国思想を象徴する概念であると言ってよい。本稿は、ルイジアナ購入以降のジェファソン政権の政策と彼の「自由のための帝国」理念の発展を正面から扱ってはいない。最近のもので、「自由の帝国」をテーマにジェファソン論を展開したものとしては、明石氏の著書がある。明石紀雄『トマス・ジェファソンと「自由の帝国」の理念』（ミネルヴァ書房、1993年）。また、ロバート・タッカーおよびデイヴィッド・ヘンドリックソンの著書は「自由のための帝国」の理念に内在するジェファソン外交の新しさを分析している。Robert W. Tucker & David C. Hendrickson, *Empire of Liberty: The Statecraft of Thomas Jefferson* (New York: Oxford University Press, 1990).
- (3) ジェファソンの資本主義的側面に関する再評価は、1960年代から研究されている。メルル・ピーターソンは、1783年から1793年までの十年間に焦点を当て、ジェファソンがアメリカの通商の発展に消極的ではなく、むしろ国際分業を視野に取めた農本主義的通商国家を目指していたことを論じている。ピーターソンが提議した問題は、ドリュー・マッコイによってさらに展開されジェファソン政権期を見る鍵概念となっている(第1章註29を参照)。また、リチャード・エリスは、ジェファソンは「彼の政治構造に関する概念においてよりも政治が立脚する経済的基盤の概念においての方がより民主的であった」と述べたりチャード・ホフスタッター (Richard Hofstadter) の言説を引きながら、ジェファソンの土地政策を検討し、彼の中で参政権の拡大という政治的な機会の平等は、経済的な機会の平等と不即不離な關係にあること指摘している。そして彼は、

アメリカの市場経済の発展に人々が対応可能な基盤を作る上で、ジェファソンの政治経済観が農業指向と通商指向の両面を有していたことの利点が大きかったことを分析している。ジェファソンの通商的側面を直接扱ったものではないが、ピーター・オヌフは、1780年代の連合会議の公有地政策の矛盾を通して、西部を含めたアメリカの通商的発展がアメリカの統合および拡大した共和国を支える基盤となることを論ずる中で、ジェファソンについても言及し、彼は厳格な農本主義者ではなく、むしろ内陸航行路の開発を通じて西部と南部の通商的発展を推進しようとしたことを指摘している。また、バーナード・ベイリン (Bernard Bailyn)、ゴードン・ウッド (Gordon S. Wood)、J. G. A. ポコック (J. G. A. Pocock) 等に代表される建国期における共和主義的側面の強調に対して、自由主義、資本主義的個人主義の側面から建国史研究の見直しを図ったジョイス・アップルビーは、ジェファソンが基本的に未来志向であり、アメリカの将来に対して楽観的であったとして、共和主義パラダイムとは、逆の立場から彼の農本主義が市場経済と密接に結びついていたことを論じている。本稿は、ジェファソンの内陸開発事業に関するコミットメントを探求することで、一面では、ジェファソンにおける通商と農業の連関性を補強していると言える。しかし、他面で、ジェファソンの公共意識は、市場経済が脆弱であった初期アメリカにおいて、州政府および連邦政府が公益性の高い民間の経済活動を支援することを積極的に容認することにもつながっていたことを論じており、共和主義、自由主義にとらわれないで、初期アメリカ合衆国の政治史の文脈からジェファソンの政治経済理念の包括性を明らかにしている。Merrill D. Peterson, "Thomas Jefferson and Commercial Policy, 1783-1793," *William and Mary Quarterly*, 3d Ser., 22 (1965), pp. 584-610; Drew R. McCoy, *The Elusive Republic: Political Economy in Jeffersonian America* (New York: W. W. Norton, 1982); Richard Ellis, "The Political Economy of Thomas Jefferson," in Lally Weymouth, ed., *Thomas Jefferson: The Man, His World, His Influence* (London: Weidenfeld & Nicolson, 1973), pp. 81-95; Peter S. Onuf, "Liberty, Development, and Union: Visions of the West in the 1780s," *WMQ*, 3d Ser., 43 (1986), pp. 179-213; Joyce Appleby, "Will Is Still American in the Political Philosophy of Thomas Jefferson?," *WMQ*, 3d Ser., 39 (1982), pp. 287-309; Idem, "Commercial Farming and the 'Agrarian Myth' in the Early Republic," *The Journal of American History*, 68 (1982), pp. 833-849; Idem, "Republicanism in Old and New Contexts," *WMQ*, 3d Ser., 43 (1986), pp. 20-34.

第1章

- (1) Inauguration Address, March 4, 1801, Adrienne Koch and William Peden, ed., *The Life and Selected Writings of Thomas Jefferson* (New York: Random House, 1993), pp. 297-301.
- (2) アダムズ政権の治安法 (the Sedition Act)、外人法 (the Alien Acts) に反対してケンタッキー州議会で議決された1798年11月のケンタッキー決議は、当時副大統領であったジェファソンがその草案を起草したものである。その決議は、時に、連邦離脱をも辞さぬ過激な州権論、無効宣言理論が盛り込まれている。治安法と外人法は、ジェファソン政権になって法律有効期限が切れるとともに失効されるか、廃止された。Ford, ed., *Works of Thomas Jefferson*, 8: 458-479.
- ケンタッキー決議は、その後ヴァージニア州議会において議決されたヴァージニア決議とともに、ヴァージニア&ケンタッキー決議として並び称される。また、これらの決議で論じられた州権論、連邦憲法の厳格解釈は、1798年の原則と表現されることも多い。
- (3) First Annual Message, December 8, 1801, Ford, ed., *Ibid*, 9: 321-342.
- (4) アメリカの内陸部の防衛体制に関して、陸軍長官 (the Secretary of War) のヘンリー・ディアボーン (Henry Dearborn) はあらゆる軍事拠点に駐屯部隊が必要であることを鑑みて総量としては現在の軍備では著しく不足しているとの見解を示していた。ジェファソンは、規模も範囲も不確かな侵略に対する防衛のために、平時において常備軍を維持することは必要なことでも安全なことでもない、として初動において臨機応変に対応できる民兵組織を充実させ常備軍を維持する費用を節約することを提案していた。他方、トリポリ戦争に従事している海軍には、地中海で行われている戦線でこれからも小規模な軍備が必要であるとの見通しを述べていた。また、不十分な海軍費をやりくりして74隻の武装船 (gun ships) を建造する材料を調達したとの報告がなされた。*Ibid.*, 9: 336-338.
- (5) ギャラティンは「年次教書に関する覚え書き」で、アメリカ合衆国の人口増加等の自然条件とヨーロッパの戦争に対する中立的立場から、連邦政府の歳入は、人口増加率以上に増えていると分析した上で、連邦政府の歳出入を概算し、現在の関税収入が維持されるならば、国内税を廃止してもよい十分な財政基盤があることを報告している。また、その際、ギャラティンは国際情勢の変化と歳入の関係についても注意を払うことを忘れなかった。歳入の大部分を占めるのが関税であったことから、ヨーロッパで平和が回復すればアメリカからの輸出額が減少し、合衆国内で輸入品の購買力が低下する事態も考えられた。しかし、この懸念に対してギャラティンは、アメリカの人口が増加することで輸入品の消費量そ

のものは維持され、関税収入の減少を招くことはないという楽観的な見通しを示していた。Gallatin to Jefferson, Notes on President's Message, November, 1801, Henry Adams, ed., *The Writings of Albert Gallatin*, 3vols. (New York: Antiquarian Press, 1960), 1: 63-68.

一方、11月16日着のジェファソンに宛てた書簡では、関税と公有地売却益とで公債および政府諸経費を支払うことができなかった場合、連邦政府が採りうる方策を検討している。第一の方策は国内税の存続、第二は歳出削減、そして、第三は公債の償還期を遅らせることである。この第三の手段に頼ることに対して、ギャラティンは二つの理由から最も反対していた。一つめの理由は、現政権が公債を償還するために最も効果的な立法措置を採らなかったら、公債は後の世代にまで受け継がれていくことになるからである。二つめは、公債償還が長期化すれば、償還にかかる歳出額が増大するという理由からであった。

また、ギャラティンは財源不足を補うために、国内税を存続させる第二の方策にも財政的に可能な場合という条件付きで反対している。増税、政府権力の拡大、戦争への誘惑という危険を事前に防止するためには、全ての国内税を廃止することほど効果的なことはないと考えていたからである。いつ起こるかかわからない戦争のために資金や軍備等を備えておくことは、かえって戦争を誘発するにすぎないという意見においてギャラティンはジェファソンと一致していた。そして、もし戦争という事態になれば、人民は増税措置に応じるだろうとして、不必要な税の廃止を主張した。結果的に、ギャラティンは財源不足への対応策として政府の歳出削減を求めている。Gallatin to Jefferson, [received] November 16, 1801, *Ibid.*, 1: 69-74.

(6) Gallatin to Jefferson, Notes on President's Message, December, 1802, *Ibid.*, 1: 108. 公債の早期償還に関しては、毎年、連邦政府の歳出の四分の三を占める730万ドルが公債償還に充てられ、公債の元金は1814年までに償還された。E. James Fergurson, ed., *Selected Writings of Albert Gallatin* (Indianapolis: The Bobbs-Marrill Company, 1967), p. 210; Noble E. Cunningham, Jr., *In Pursuit of Reason: The Life of Thomas Jefferson* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1987), p. 247; Idem., *The Process of Government under Jefferson* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1978), p. 98.

(7) 第一回年次教書において、ジェファソン大統領は、トリポリ戦争に関して、トリポリ側の一方的で理不尽な要求には到底応えられるものではなく、戦争以外取りうる手段が無かったこと、また、平和を維持しかつトリポリの攻撃からアメリカの船舶を保護するために、連邦議会の承認

- もなく地中海に小艦隊を送ったことを、合衆国民に対して報告している。また、「連邦議会の批准もなく、アメリカ合衆国の防衛範囲を超えて海軍を派遣したことは連邦憲法によって権限を付与されてはいなかったけれども」、とジェファソンは自ら下した決定が違憲行為であったことを認めながらも、「戦闘行為で損傷を被った船舶はその船員とともに開放された」として、行為を正当化していた。Ford, ed., *Works of Thomas Jefferson*, 9: 328.
- (8) 第一回年次教書では、本文で取り上げた以外で、1801年の裁判所法の再検討と帰化法の改正も重要な政策課題として提示されていた。裁判所法に関しては、最近設立されたばかりの司法制度の一部は、再び連邦議会に諮られること、また、裁判官の任命に関して偏向のなきよう再検討を促していた。帰化法改正については、市民権獲得に14年間の居住要件を設定していることを批判し、帰化法の改正に言及した。Ford, ed., *Ibid.*, 9: 340-341. 1801年12月の第七回連邦議会は、ジェファソンが教書で提案した国内税の廃止、陸海軍および行政部門の削減、1801年の裁判所法の検討、帰化法の改正が争点となった。帰化法は帰化に要する居住年を14年から5年に短縮する改正を行った。また、1801年の裁判所法は撤回された。Cunningham, Jr., *In Pursuit of Reason*, pp. 247-248.
- (9) Second Annual Message, December 15, 1802, Ford, ed., *Works of Thomas Jefferson*, 9: 406-415; Third Annual Message, October 17, 1803, *Ibid.*, 10: 33-44; Fourth Annual Message, November 8, 1804, *Ibid.*, 10: 105-117.
- (10) *Ibid.*, 9: 409.
- (11) Forrest MacDnald, *The Presidency of Thomas Jefferson* (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1976), pp. 69, 72; Ford, ed., *Ibid.*, 10: 111.
- (12) 第二回年次教書において、トリポリ戦争に従事して老朽化した軍艦の改修費が海軍費の大部分を占めることから、無駄な出費を避けるために海軍造船所の設置を提案していた。また、第三回年次教書では、トリポリの巡洋艦 (cruisers) をトリポリの港湾内に留める目的で、連邦議会の承認を得て地中海に小規模な船団 (the small vessels) が送られたことを報告し、それによって商船への護送船がかなり削減されるとの見通しが明らかにされた。なお、トリポリ海域における船団不足は第二回年次教書で指摘されていた。*Ibid.*, 9: 409, 413, 10: 38.
- (13) Fourth Annual Message, November 8, 1804, *Ibid.*, 10: 112; Appendix to *Annals of Congress*, 9th Congress, 2nd Session, pp. 698-702.
- (14) Gallatin to Jefferson, January 13, 1803; Jefferson to Gallatin, January, 1803, Adams, ed., *Writings of Albert Gallatin*, 1: 111-114.
- (15) Jefferson to Gallatin, August 23, 1803, *Ibid.*, 1: 144-145. 1803年8月23日

の書簡で、ジェファソンは、次のような連邦憲法改正案を提案していた。

「フランスによってアメリカ合衆国に移譲されたルイジアナは、アメリカ合衆国の一部をなしている。その白人居住者は、市民となり、その権利と義務に関して他のアメリカ合衆国民と対等な地位にあるものとする。但し、アルカンサ川 (Arcansa River) 河口の北緯に位置する地域に関しては例外とする。[この地域に関しては、] 連邦憲法の改正がなされるまで、新州が設立されてはならないだけでなく、インディアンに対して彼らが占有する同等な土地と交換する以外は、いかなる土地の認可もなされてはならない。

フロリダもまた、正式に獲得された時にはいつでもアメリカ合衆国の一部をなすものとする。その白人居住者は、市民となり、その権利と義務に関して他のアメリカ合衆国民と対等な地位にあるものとする。」

ジェファソンはルイジアナ条約の詳細な内容を知る前の7月初旬に、憲法改正案を一度書いており、この案は二度目の草稿であった。

- (16) Gallatin to Jefferson. Remarks on President's Message, [Received October 4] 1803, *Ibid.*, 1: 156-162; MacDonald, *The Presidency of Thomas Jefferson*, pp. 69-71.

連邦憲法を厳格に解釈する立場からジェファソン政権のルイジアナ購入を批判したのは、リパブリカンズではなく、むしろフェデラリスツであった。中野勝郎氏はハミルトンの共和国構想を分析する中で、ハミルトンが党派的な観点からではなく統治可能な共和国の範囲を論拠にして、ルイジアナ購入によるアメリカ合衆国の拡大に反対したことを指摘している。中野勝郎『アメリカ連邦体制の確立』（東京大学出版会、1993年）第2章第三節。

- (17) Ford, ed., *Works of Thomas Jefferson*, 10: 36-37. ルイジアナ地域の地理を把握するために、ジェファソン政権は、メリウエザー・ルイス (Meriwether Lewis) とウィリアム・クラーク (William Clark) の二人の軍人を中心とした探検隊の派遣を決定した。インディアンとの交易路を開拓するという経済的関心のほか、北米の未開地の地形探査、地図の作成、インディアン部族の語彙収集、未知の動植物の種子や標本採集といった科学的関心、さらにはアメリカ合衆国の膨張を見越しての政治的関心から、ルイス・クラーク探検隊の派遣は、既に1803年1月3日の議会の秘密会議で決定していた。インディアン部のショショーネ部族 (Shoshone) の女性一人を含む29名からなるルイス・クラーク探検隊は、1804年5月14日に出発し、ミズーリー川を遡り、ロッキー山脈を横切り、コロンビア川に沿って太平洋に至った後、1806年9月23日に帰還した。“Introduction”, in a new selection with an introduction by John Barkless, *The Journals of*

- Lewis and Clark* (New York: Mentor, 1964); Ferguson, ed., *Selected Writings of Albert Gallatin*, pp. 215-218.
- (18) *The Journal of the Senate including the Journal of the Executive Proceedings of the Senate: Thomas Jefferson Administration 1801-1809*, 8vols (Wilmington, Delaware: Michael Glazier, 1977), 3: 450.
- (19) Adams, *History of the United States*, p. 381.
- (20) ブレッキンリッジ案が、最初に上院で審議された際にも、既に幾つか同法案に対する反対論が展開されていた。J. Q. アダムズは、住民の同意なくしてはルイジアナ人民への憲法上の課税権は存在しないとの動議を行おうとし、別の上院議員はルイジアナ地域への強制的な権力行使を阻止しようとした。結局、法案は20対5で可決し下院に送られた。下院においては、ルイジアナ地域の統治方法に対して、君主制的、専制的との激しい非難が各州出身の議員から出され、選挙による議会設置が要求として出された。反対派は、共和政体下にある合衆国民であれば当然付与されるべき諸権利をルイジアナ地域の住民にも保障することを論じたのに対し、賛成派は住民の政治的未成熟を理由に同法案を支持した。彼らは異なる政治体制にいた人々に、突然、政治的自由の諸原理が身に付くものではない、また、ルイジアナ地域の住民はまだ自治の用意が整っていない、といった意見を展開した。結局、下院は、一年後には選挙で選ばれた議会を設置する、陪審制度への制限を撤廃する、そして、同法は二年間の時限立法とする修正を行った上で、1804年3月17日ブレッキンリッジ案を可決し、再び法案は上院へ送られた。Adams, *Ibid.*, pp. 382-385.
- (21) An Ordinance for the government of the Territory of the United States northwest of the River Ohio, in Samuel Eliot Morison, selected. and ed., *Sources and Documents Illustrating the American Revolution 1764-1788*, 2nd ed. (London: Oxford University Press, 1929), pp. 226-233; An act erecting Louisiana into two Territories, and providing for the Temporary Government thereof., in Appendix to *Annals of Congress*, 8th Congress, 1st Session, pp. 1294-1300.
- (22) Ford, ed., *Works of Thomas Jefferson*, 10: 113. ルイジアナ地区は、1805年3月3日に制定された法律でルイジアナ準州 (the Territory of Louisiana) に昇格し、準州政府が置かれることになった。しかし、依然として、立法権は知事および三人の判事の下にあり、居住者による自治権は制限されていた。一方、オリンズ準州は1805年3月2日の法律で、ミシシッピ準州 (the Mississippi Territory) で行使されているのと同様な準州政府を設立することが定められた。さらに、自由民 (free inhabitant) の人口

が六万人に達した際には、憲法ならびに州政府を形成し、旧州と同じ立場で連邦への加盟が認められることも付記されていた。Appendix to *Annals of Congress*, 8th Congress 2nd Session, pp. 1674-1676, 1684-1686.

- (23) 明石紀雄『トマス・ジェファソンと「自由の帝国」の理念』、第10章。Adams, *History of the United States*, p. 389.
- (24) 第三回年次教書でジェファソンは、「ルイジアナ地域の獲得が憲法上承認され、かつ効力を発するようになったら、ほぼ1,300万ドルが我々の公債に付け加わることになろう」と述べ、ニューオーリンズ他の購入代金200万ドルと併せて、総額1,500万ドルの支出を報告した。ギャラティンは、ジェファソンに宛てた第三回年次教書に関する覚え書の中で、ルイジアナ購入に要した1,500万ドルのうち200万ドルは正貨で支払い、残りの1,300万ドルは公債を発行すること、この公債にかかる利子が毎年80万ドルを下らないことを明らかにしていた。しかしながら、実際には1,125万ドルを15年間無償還とする利息6%の株式で、また残りの375万ドルは金ないしアメリカ紙幣で支払うことになった。Ford, ed., *Works of Thomas Jefferson*, 10: 40; MacDonald, *The Presidency of Thomas Jefferson*, p. 69; Gallatin to Jefferson, Remarks on President's Message, [received] October 4, 1803, Adams, ed., *Writings of Albert Gallatin*, 1: 161.
- (25) MacDonald, *Ibid.*, pp. 79-90.
- (26) Ford, ed., *Works of Thomas Jefferson*, 9: 409-410, 10: 37-38, 114-115. ジェファソン政権が、インディアン諸部族の土地を購入するために支払った平均額は過去四年間で1エーカー1セントにもならないと、1805年3月20日のロバートソン (Robertson) への書簡で、陸軍長官ディアボーンは記している。Adams, *History of the United States*, p. 611.
- ジェファソンのインディアン政策については以下の富田、鳥川論文が簡潔である。富田虎男「開拓イデオロギーとインディアン」『歴史学研究』647 (1993) 1-10頁。鳥川雅史「ジェファソンとインディアン問題」『アメリカ研究』12 (1978)、163-181頁。
- (27) ジェファソン政権第一期においては、リパブリカンズとフェデラリストとの政治信条に逆転現象が生じている。フェデラリストは、リパブリカンズとは逆に、州権論の擁護者となっていた。Lance Banning, *The Jeffersonian Persuasion: Evolution of a Party Ideology* (Ithaca: Cornell University Press, 1978), p. 280.
- (28) MacDonald, *The Presidency of Thomas Jefferson*, p. 69.
- (29) マッコイは、ジェファソン、マディソンを含むジェファソニアン共和主義的政治経済観を次のように分析している。ジェファソニアンは、時間の流れと共に、共和国が墮落するとの見解を共有しており、アメリ

カ合衆国がヨーロッパ諸国において見受けられる腐敗から免れるためには、アメリカが自給自足的な農業国であり続けることが重要であると考えていた。時間に抗して、アメリカが農本主義的共和国に留まるためには、共和国が空間的に拡大すること、すなわち、人口増加に対応できる豊富な未開拓地が不可欠であるとみなされていた。しかし、ジェファソニアンの共和主義的政治経済観は、必然的に国内市場だけでは消費できない西部の余剰農産物の海外輸出という問題を内包しており、その点で、通商、さらには国際的な自由貿易と深く結びついていた。それ故、本来は国際的に孤立し自給自足を目指しながら、この平和的な農本主義的共和国は、外国との相互依存性を持たざるをえないばかりか、西方への領土拡大を求めたことから外国との干渉を招かざるをえないというアイロニーを、マッコイは鮮やかに指摘している。McCoy, *The Elusive Republic*, ch. 8.

- (30) リパブリカンズとフェデラリスツのイデオロギー対立の構図は一八世紀のイギリスのカントリーとコート思想を継承しており、この思想的潮流は1815年まで続くことを論じたランス・バニングは、1798年の原則を放棄したことを主要テーマとするヘンリー・アダムズのリパブリカン政権解釈や、オールドリパブリカンズこそが1798年の原則の正当な擁護者であるとする見方を批判する。彼は、ヘンリー・アダムズおよびオールドリパブリカンズは、1798年の政治原則をヴァージニア&ケンタッキー決議と同一視させており、ともに野党時代の政党の綱領の中心に州権論を据えているが、州権論や連邦憲法の厳格解釈は、圧制的な連邦政府の政策を批判するための道具であり絶対的なものではなかったと反論する。バニングよれば、リパブリカンズが追求したのは、特別な生活様式に必要な徳を保全する連邦政府であり、連邦憲法を憲法の範囲内に留めることを究極的な目的としたわけではなかった。そして、リパブリカンズは政府そのものではなくその統治者の動機こそを問題にしていたとして、バニングはリパブリカンズが政権の座に就いて以後行ったフェデラリスツ的諸政策に関して、リパブリカンズの変化を強調するよりもその一貫性に力点を置いている。Banning, *The Jeffersonian Pursuation*, pp. 273-290.
- (31) Ford, ed., *Works of Thomas Jefferson*, 10: 130.
- (32) *Ibid.*, 10: 131.
- (33) Adams, *History of the United States*, p. 604.

第2章

- (1) Max Farrand, ed., *The Records of the Federal Convention of 1787*, 3 vols. (New Haven: Yale University Press, 1966), 2: 504.
- (2) 賛成は、マサチューセッツ、デラウェア、メリーランド、ヴァージニア、

- サウスカロライナ、ジョージアの六州、反対は、ニューハンプシャー、コネチカット、ニュージャージー、ペンシルヴェニア、ノースカロライナの五州であった。*Ibid.*, 2: 303, 308.
- (3) 連合規約第九条は、貨幣価値基準、度量衡の基準、インディアンとの交易規制等と並んで、「連合会議においては、合衆国全域にわたって州間で郵便局を設立し規制する唯一絶対的な権限をも有する」と規定している。*Morison, ed., Sources and Documents Illustrating the American Revolution 1764-1788*, p. 183.
- (4) Issac Kramnick ed., *The Federalist Papers* (New York: Penguin Books, 1987), No. 42, p. 279. 訳文は、以下を参考にした。A. ハミルトン他、斎藤真・武則忠見共訳『ザ・フェデラリスト』（福村出版、1991年）、210頁。
- (5) *The Records of the Federal Convention*, 2: 615-616.
- (6) Cecelia M. Kenyon, ed., *The Antifederalists* (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1966; reprint ed., Boston: Northeastern University Press, 1985). pp. 191-95, 264-75.
- (7) ワシントンはアレゲニー山脈以西に約58,000エーカーに上る大規模な土地を所有しており、ポトマック川が交易路として発達していくことは、彼が所有する土地の地価が高まることから、ポトマック川の開発事業に積極的であった。Joseph Hobson Harrison, Jr., "The Internal Improvement Issue in the Politics of the Union, 1783-1825" (Ph. D., University of Virginia, 1954), pp. 35-36.
- (8) ニューイングランド地方のタウンでは、選挙で選ばれた町役員たちが、その中の一人を道路監督に置き、公道、私道、農道、橋などの全ての維持管理に当たった。彼らは、公道の日常的な管理、維持補修に必要な資材の確保、道路工事への労役を住民に求める権限を有していた。U. S. Department of Transportation Federal Highway Administration, *America's Highways 1776-1976: A History of the Federal-Aid Program* (Washington D. C.: U. S. Government Printing Office, 1977), ch. 1.
- (9) 水車堰に関しては、その所有者に対し、上部規格を12フィート以上と定め、違反者には罰金を課すとともに、カウンティの費用で改修することを定めていた。W. W. Hening, ed., *The Statutes at Large: Being a Collection of All the Laws of Virginia, 1619-1792*, 13vols. (Richmond: 1809-1823; reprint ed., Charlottesville: Jamestown Foundation of Virginia by the University Press of Virginia, 1969), 6: 64-69. また、カウンティ裁判所は、民営の渡し船の認可権限を有し、利用料金は法律で定められた。An Act for the Settlement and Regulation of Ferries, and for Dispatch of Public Express, *Ibid.*, 6: 13-23.

- (10) Washington to Thomas Johnson, July 20, 1770, John C. Fitzpatrick, ed., *The Writings of George Washington from the Original Manuscript*, 39vols. (Washington D. C.: United States Government Printing Office, 1931-44), 3: 17-21.
- (11) Washington to Reverend Jonathan Soucher, May 4, 1772, 3: 82; Washington to Thomas Johnson, May 5, 1772, *Ibid.*, 3: 80-83; An act for erecting a Lighthouse on Cape Henry. An act for opening and extending the navigation of river Potowmack from Fort Cumberland to tide water, Hening, ed., *The Statutes at Large*, 8: 539-541, 570-579.
- (12) Washington to Jefferson, March 29, 1784, J. P. Boyd and others, eds., *The Papers of Thomas Jefferson* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1950-), 7: 49-52.
- (13) ワシントン はハリソンへの書簡の中で、西部との重要な交易拠点であるデトロイトへは、ヴァージニア州のタイド・ウォーターの方がセント・ローレンス川 (St. Lawrence river) より168マイル近いし、ハドソン川のオルバニー (Albany) に至っては、176マイル近いとして、ヴァージニアの地理的有利さを述べている。また、メリーランド、ペンシルヴェニア、ニューヨークと言った西部交易で競合する他州の状況について、彼は、メリーランドを除いた二州が独自に内陸航行路の開発を進める状況にあるとの見解を明らかにしている。Washington to Governor Benjamin Harrison, October 10, 1784, Fitzpatrick, ed., *Writings of George Washington*, 27: 472-473. 西部と大西洋岸を結ぶ交通路の開発は、ヴァージニア州だけでなくペンシルヴェニア州、ニューヨーク州でも同時に進んでいた。ペンシルヴェニア州では、フィラデルフィアの銀行家ロバート・モリス (Robert Morris) がサスケハナ川上流とスクールキル川との間に運河を開発しようとした。また、ニューヨーク州の知事ジョージ・クリントン (George Clinton) は、ニューヨークとカナダ、西部の河川を結ぶルートを計画しており、三州はアメリカ合衆国の通商の中心地を互いに争っていた。John Lauritz Larson, "‘Bind the Republic Together’: The National Union and Struggle for a System of Internal Improvement", *JAH*, 74 (1987), p. 368.
- (14) Boyd, ed., *Papers of Thomas Jefferson*, 1: 87-88.
- (15) ジェファソンがワシントンに宛てたこの書簡は、連合会議にヴァージニアの西方領土を移譲することがヴァージニアの州益を損なわないことを説明するために書かれたものである。ここで、ジェファソンは、連合会議に西方領土を移譲してもなお、ヴァージニアには、鉛鋳脈、肥沃な大地、カナウェイ川 (the Kanhaway)、ヨホゲニー川 (the Yohogany)、チート

川 (the Cheat) といった西部との航行路・通商路を擁しており、領土の割譲によってヴァージニアが不利益を受けることがないことを強調している。しかも、ポトマック川とヨホゲニー川、チート川とを結ぶ航行路を開発することでヴァージニアは西部との通商利益を掌中に収めることが出来ることから、ポトマック川の開発計画が展開されている。この書簡は、ヴァージニアが、西方領土を割譲しても西部地域との通商の足がかりとなる河川の航行路を有していることで、依然として西部との関係で有利な立場を維持できることの実益面を強調している。ジェファソンの狙いは、西方領土を失うヴァージニアのために、その交換条件として西部との主要交易路となるポトマック川の開発を早急に進めることにあったように思われる。Jefferson to Washington, March 15, 1784, Boyd, ed., *Papers of Thomas Jefferson*, 7: 25-27.

- (16) 1781年に執筆した『ヴァージニア覚え書』の「質問二 ヴァージニア州内の大小河川とその航行可能範囲についての紹介は如何?」の中で、ジェファソンは、西部との交通路として既にハドソン川、ポトマック川、およびミシシッピ川の主要河川が競合しており、国際情勢、気象条件、地理的条件を鑑みると、ポトマック川が航行路としては最も優れているが、ポトマック川の航行開発はまだ進んでいないことに言及している。1784年ワシントンに送った書簡の中で展開されているポトマック川とオハイオ川を結ぶ航行路構想は、ジェファソンが温めていた計画であった。トマス・ジェファソン、中屋健一訳『ヴァージニア覚え書』(岩波新書、1972年)。
- (17) Washington to Jefferson, March 29, 1784, Boyd, ed., *Ibid.*, 7: 49-52.
- (18) An act for opening and extending the navigation of Potowmack river, An act for clearing and improving the navigation of James river, An act for vesting in George Washington, esq. a certain interest in the companies established for opening and extending the navigation of Potowmack and James rivers, Hening, ed., *The Statutes at Large*, 11: 450-507, 510-526. マディソンの書簡によれば、ポトマック川開発を促進するために、ワシントンはヴァージニアの州知事ベンジャミン・ハリソン (Benjamin Harrison) に書簡を送り、ハリソンを通してヴァージニア州議会に働きかけるとともに、自ら州議会開催中のリッチモンドに赴き、計画への支持を広げただけでなく、メリーランド州議会の説得にもワシントンが自ら当たったことが記述されている。Madison to Jefferson, January 9, 1785, Boyd, ed., *Papers of Thomas Jefferson*, 7: 588-599. ワシントンはハリソンに対し、ポトマック川及びジェームズ川の上流域から下流域を調査しオハイオ川とを結ぶ開発計画を策定するために委員会を設立すること、ならびに、両河川を

- 開発する会社を設立する法律を制定することも提案していた。その際、ポトマック川の開発計画の場合はメリーランドの協力を取り付ける必要があることも付け加えていた。ワシントンがハリソンに対し提案していた委員会は設立され、委員にワシントン、ホレイショール・ゲイツ (Horatio Gates)、トマス・ブラックバーン (Thomas Blackburn) が任命された。その後、ゲイツは、ワシントンとともにメリーランド州議会の交渉のためにアナポリスに派遣されたが、病のために、結局、ワシントンが単独でメリーランド州の説得に当たらざるをえなかった。Washington to Governor Benjamin Harrison, October 10, 1784, Fitzpatrick, ed., *Writings of George Washington*, 27: 471-480.
- (19) Madison to Jefferson, January 9, 1785, Boyd, ed., *Papers of Thomas Jefferson*, 7: 590.
- (20) Hening, ed., *The Statutes at Large*, 12: 116-117, 13: 163-165.
- (21) Washington to Governor Benjamin Harrison, October 10, 1784, Fitzpatrick, ed., *Writings of George Washington*, 27: 471-490.
- (22) Washington to Jacob Read, November 3, 1784, Fitzpatrick, ed., *Ibid.*, 27: 485-490. ラーソンによれば、ワシントンは、ポットマック・カンパニーを二つの重要なテーマと結びつけていたと指摘している。第一に、競争的な地域主義、特殊利益を普遍的な恩恵として見る傾向があったことである。ヴァージニアを豊かにすることで国家も繁栄するとみていた。第二に、私利と公利とが密接に結びついていたことである。ポトマック・カンパニーは、彼が所有する西部の地価を上げるという私利と絡み合っていたが、それだけではなく、西部の開拓民の、ひいては連邦全体の利益となるとワシントンは考えていた。それ故、ワシントンのポトマック開発計画が州を超えて、強力な連邦政府を求める論理となっていたことをラーソンは分析している。Larson, "Bind the Republic", *JAH*, 74 pp. 366-368.
- (23) Madison to Jefferson, January 9, 1785, Boyd, ed., *Papers of Thomas Jefferson*, 7: 590-591.
- (24) An act for keeping certain roads in repair, Hening, ed., *The Statutes at Large*, 12: 75-80; *America's Highways*, p. 8. この有料道路は1786年に建設され、リトル・リバー有料道路 (the Little River Turnpike) と名付けられた。Val Hart, *The Story of American Roads* (New York: William Sloane Associates, 1950), p. 68.
- (25) デイズマール・スンプ運河会社設立法では、1株250ドルの株式を320株発行し、80,000ドルの資本金で開発事業を進めていくこと、また、ヴァージニア州とノースカロライナ州間にまたがる事業であったことから、

双方の商品流通に対して相互に関税を免除する等の州際通商条件が定められていた。しかし、当初、州政府からの株式購入に関しては規定されておらず、純粋に民間だけで事業を行うことが意図されていた。しかし、1791年11月に、ヴァージニア州政府はディズマール・スォンプ運河会社の株式のうち50株を購入することを定め、州政府が新たに投資者として参画することになった。An act for cutting a navigable Canal from the waters of Elizabeth river, in this State, to the waters of Pasquotank river, in the State of North Carolina, Hening, ed., *The Statutes at Large*, 12: 479-494, An act authorising the treasurer of this Commonwealth to subscribe for certain shares in the Dismal Swamp Canal Company, *Ibid.*, 13: 264.

ジェファソンは、1789年5月10日にワシントンに宛てた書簡の中で、ポトマック川とオハイオ川さらにはエリー湖を連結することは、合衆国の東部と西部との間の強力な結び目となることを述べ、さしあたってポトマック川の上流域のカヤホガ運河の建設構想を主張とともに、このディズマール・スォンプ運河に関しても、その重要性を指摘し、州間を結ぶ内陸航行路の開発事業に関しては、民間資金よりも公的資金で行った方が良いという主張を行っていた。Jefferson to Washington, May 10, 1789, Boyd, ed., *Papers of Thomas Jefferson*, 15: 117-119.

(26) Madison to Jefferson, January 9, 1785, Boyd, ed., *Ibid.* 7: 592.

(27) *America's Highway*, ch. 2. 1793年4月に設立されたコネワゴ運河会社は、サスケハナ川のコネワゴ・フォール沿いに閘門式運河を建設するために設立されたが、その建設費用は公費で賄われ、通行料も無料とされた。

(28) ギャラティンは、後年、当時を振り返って、「内陸開発事業への意欲はまだ十分目覚めてはいませんでした。アメリカ合衆国最初の有料道路となったフィラデルフィアからランカスターに至る道路の開発計画は、当時きわめて強い反対にあっていました。私は、当時行われていた間に合わせの道路建設および河川の航行開発といった開発事業と同様にこの有料道路の建設を熱心に支持していました」と、述懐している。Henry Adams, *The Life of Albert Gallatin* (New York: Peter Smith, 1943), pp. 83-85; Raymond Walters, Jr., *Albert Gallatin: Jeffersonian Financier and Diplomat* (New York: The Macmillan Company, 1957), p. 47.

(29) *The Federarist*, No. 14, p. 143.

(30) Boyd, ed., *Papers of Thomas Jefferson*, 2: 336-657. には、法律改正委員会の善報告書と、ボイドによる詳細な解説が付け加えられている。また、拙稿「アメリカ革命後の統治機構改革——ヴァージニア州の場合——」『北大法学論集』第45巻第1・2合併号(1994年)で、この法律改正作業の意義と同作業を通してのジェファソンの共和国構想を検討している。

資料1の no.33一定の官職の給与を確定する法案、no.99官職の売買を防止する法案、no.123強制執行に関する法案に関して、訳文を訂正するとともに、表3の法律区分において no.33がⅠの行政組織に、no.99がⅡの刑事手続きに移動することも指摘しておく。なお、法律改正作業の中で重要なカウンティ裁判所改革を含め、独立後のヴァージニア州の裁判所機構の確立過程に関しては、以下の大内氏の論文の第4章が詳しい。大内孝「連合規約時代のアメリカ法曹—マサチューセッツ及びヴァージニアに見る「アメリカ型法曹」醸成過程の一側面—『法学（東北大学）』60巻1号（1996年）、56-122頁、60巻2号（1996年）、41-93頁。さらに、ジェファソンとこの法律改正作業を論じたものとしては、以下の明石氏の論稿がある。明石紀雄『トマス・ジェファソンと「自由の帝国」の理念』、第5章。

- (31) ジェファソンは、ヴァージニア植民地時代の法律改正作業において、長子・限嗣相続制度を廃止することで平等な市民社会基盤を整える一方で、公教育制度を創設することで政治の担い手である市民を広く共和国規模で育成する。さらに従来のカウンティ裁判所制度を改革することによって、市民による自治を導入し政治的な民主化を推進しようとした。拙稿参照。また、カウンティ制度改革と公教育制度の創設を通して、ジェファソンが同質的かつ有徳な市民を基盤とする共和国を構想していた点に関しては、五十嵐武士氏の以下の論文が詳しい。五十嵐武士「胎動する共和国の苦悩——トマス・ジェファソンのカウンティ制度改革」『アメリカの建国』（東京大学出版会、1984年）。
- (32) ジェファソン、『ヴァージニア覚え書』、248頁。1781年に執筆し、1782-3年に加筆修正した『ヴァージニア覚え書』とは異なり、1821年に表した『自伝』の中では、長子存続・限嗣相続の廃止、信教の自由の確立、および公教育の確立を求める四法案を改革の支柱として挙げている。Ibid., 2: 308.
- (33) Ibid., 2: 418-423.
- (34) Ibid., 2: 448-453. 地区の土木事業に関しては、前節で述べたように1748年の法律において、既に一部の事業に対する住民への課税を認めていた。それ故、公道に関する法案は、旧法律を発展させたものとも言えるが、改正作業の全体構想から見ると、公費負担の範囲を拡大させたことの意義は大きい。また、ヴァージニアの交通路の整備に直接関係しているのは、no.46の他に、公営連絡船を運行する法案 no.47があり、渡し船は法律で特に指定されている場所に限って認められ、その料金は法律で定められている。
- (35) Ibid., 2: 526-535.

- (36) ジェファソンの法律改正作業は、公定宗教制度をヴァージニア州で廃止する no.82の信教の自由を確立する法案の提案に伴って、国教会下の教区委員が担っていた地方行政機能を新たに創設する行政官——参事官の下に移管するという地方行政改革の側面があったことに関しては拙稿119-125頁参照。
- (37) no.32と no.79の法案の審議経過に関しては、前掲128-131頁参照。

The Problems of Internal Improvement in The Jefferson Administration (1)

Hisayo KUSHIDA*

Table of Contents

Introduction

- 1 Thomas Jefferson's Second Inaugural Address
 - 1 Jefferson's First Administration
 - (1) First Inaugural Address
 - (2) First Annual Message
 - 2 Second Inaugural Address as a Turning Point
- 2 Problems of Internal Improvement before the Federal Constitution
 - 1 The Federal Constitutional Convention
 - 2 Internal Improvements in America during the 1780s
 - 3 Internal Improvement in Virginia influenced by Thomas Jefferson
(in this volume)
- 3 Problems of National Internal Improvements

Conclusion

Abstract

"That redemption once effected, the revenue thereby liberated may, by a just repatriation among the states, and a corresponding amendment of the

*Reserch Assistant

constitution, be applied, *in time of peace*, to river, canals, roads, arts, manufactures, education, and other great objects within each state." This is a part of Thomas Jefferson's famous Second Inaugural Address on March 4, 1805. It is the first time that he officially laid out a comprehensive plan of national internal improvements. Jefferson was known for the strict view of Federal Constitution. His draft of the Kentucky Resolutions was the most radical political text exhibited that view. His view of the limited role of the federal government was reflected in his First Inaugural Address. For him, the State governments, not the Federal government, were the most competent administration for domestic concerns.

However, after the Louisiana Purchase of 1803, Jefferson set out to change the policies of 'a wise and frugal government.' The most typical case is the plan of national internal improvements in his Second Inaugural Address. Westward expansion, reduction of the debt, and the profits of neutral trade exemplified his national policies. This paper tried to make it clear why Jefferson's administration would undertake the national internal improvements in three contexts: Jefferson's political career, territorial expansion, and federal internal improvements since Washington's administration.

Chapter one addresses the first term of Jefferson's administration. He tried to reduce the Federal government's powers in a year. His accomplishment included the abolishment of internal taxes, suppression of unnecessary public offices and useless establishments. After the Louisiana Purchase, however, how to perpetuate the Union of States was a new problem for him. Jefferson turned his attention to questions concerning the need for good transportation in the extensive Union.

Chapter two traces internal improvements in America before the Federal Constitution. Since 1785, States chartered private turnpike companies and mixed companies to improve rivers and open canals, the first of which was incorporated in Virginia. Regardless of the circumstances, Jefferson himself had already displayed a sustained interest in inland navigations in Virginia before the Revolution.

(to be continued)