



Title	ジェファソン政権における内陸開発の諸問題（2）
Author(s)	櫛田, 久代; KUSHIDA, Hisayo
Citation	北大法学論集, 47(4), 234-188
Issue Date	1996-11-22
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/15685
Type	departmental bulletin paper
File Information	47(4)_p234-188.pdf



ジェファソン政権における 内陸開発の諸問題（２）

櫛 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

第2章 連邦憲法制定期の内陸開発問題

(以上、第47巻3号)

第3章 連邦政府による内陸開発計画の諸問題

1節 一九世紀初頭、アメリカ合衆国における内陸開発の現状

2節 連邦政府による内陸交通路の助成政策

(1) フェデラリスト政権期

(2) ジェファソン政権期

3節 「道路と運河に関する報告書」

4節 「道路と運河に関する報告書」の意義

終わりに

(以上、本号)

第3章 連邦政府による内陸開発計画の具体化

1節 一九世紀初頭、アメリカ合衆国における内陸開発の現状

1780年代半ばにヴァージニアで始まった有料方式による道路および運河の開発

ジェファソン政権における内陸開発の諸問題（2）

方法は多くの州で取り入れられ、一九世紀初頭、アメリカ合衆国の内陸交通路は各地で飛躍的に進展した。しかしながら、民間で行われた開発事業が全て利益を生むものであったとは言えない。当時は、むしろ、成功している事業の方が少なかった。成功例としてはペンシルヴェニアのフィラデルフィア&ランカスター有料道路が有名である。

財務長官アルバート・ギャラティン（Albert Gallatin）が、1808年4月に連邦上院に提出した「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）⁽¹⁾は、当時のアメリカ合衆国の交通事情を知る上で、きわめて貴重な資料である。ギャラティンの報告書は、国内の運河と道路の状況および開発に伴う費用見積もりを上院に報告するために、運河に関しては以下の四地域に分類して記述している。「1.大西洋岸沿いに南北に延びた大運河」、「2.大西洋と西部の河川との連結」、「3.大西洋に注ぐ河川、セント・ローレンス川と五大湖との連結」、「4.内陸部の運河」。

「1.大西洋沿いに南北に延びた大運河」では、マサチューセッツ運河、ニュージャージー運河、デラウェア&チェサピーク運河、チェサピーク&アルプマール運河が取り上げられている。「2.大西洋と西部の河川との連結」では、ノースカロライナ州のサンティー川（the Santee）ないしカタワ川（the Catawba）、ロアノーク川、ジェイムズ川、ポトマック川、サスケハナ川、オハイオ川が、「3.大西洋に注ぐ河川とセント・ローレンス川ならびに五大湖との連結」では、北部の航行路としてハドソン川とシャンプレイン湖（lake Champlain）、西部の航行路としてモハーク川（the Mohawk）とオンタリオ湖（lake Ontario）を結ぶ運河が、「4.内陸部の運河」としては、メリマック川（the Merrimack）、スクールキル川とデラウェア川、スクールキル川とサスケハナ川、ジェイムズ川、ニュース川（the Neuse）とビューフォート川（the Beaufort）間の運河、ケープ・フィア川（the Cape Fear）、ニューオリンズが取り上げられている。

一方、道路に関しては、主に、北部および中部を中心にコネチカット州からヴァージニア州までの道路建設状況が、かい摘んで報告されている。

当時の開発事業の特徴は以下の五点に要約できる。まず言うまでもなく、自然の河川や湖を利用した水上交通が交通網の要となっており、河川の航行開発が主たる開発事業であった。第二に、交通路の開発主体は、連邦政府によるカンバーランド国道を例外として、州政府、州議会で認可された民間の開発会社、および州政府が資本金の一部を出資して設立した半官半民の開発会社に分類で

きる。もちろん、個人が私財を投じて開発事業を行う場合もあったが、小規模なものにとどまっていた。第三に、最も多い開発方式は後二者であった。しかし、民間資金のみで開発を進めながらも、途中で資金が不足し、州が出資を肩代わりする場合も少なくなかった。第四に、開発会社が州議会で認可され、実際に開発が進められても、資金不足等の理由から工事が中断している例は多かった。しかも、前述したように、大半の事業は、工事完成後、資本の投資に十分見合うだけの収益を上げていたとは言えなかったし、そもそも投資額を回収することも稀であった。第五に、アメリカ合衆国の各地で多くの運河、道路の開発事業が行われていたが、都市間の交通網を整備する計画が圧倒的に多い。しかも、事業は商業が盛んであったヴァージニア州以北に集中していた。とりわけ北部における道路建設事業の発展は目覚ましかった。これは、ギャラティンが報告書の中で指摘しているように、北部では南部に比べて人口密度が高かったことによる。北部への人口集中は南部よりも交通網開発の必要性を高めていただけでなく、南部よりも容易に開発に必要な資金等の手段を供給することができた⁽²⁾。

以下、「道路と運河に関する報告書」に従って、19世紀初頭のアメリカ合衆国内の交通路の開発状況を見ていこう。

ギャラティンの報告書の中で大西洋沿岸を南北に走る運河を紹介した「運河1」では⁽³⁾、大西洋岸沿いにマサチューセッツ州からジョージア州までのタイドウォーター地域を結ぶ内陸航行路の整備状況を概観し、マサチューセッツ運河、ニュージャージー運河、デラウェア&チェサピーク運河、チェサピーク湾とアルプマール湾を結ぶ運河が開発され、これらの運河と既存の河川を利用することで南北に延びる内陸航行路がアメリカ合衆国で形成されることを報告している。

これらの運河のうち、開発会社が設立され開発計画が進んでいるのは、ニュージャージー運河、デラウェア&チェサピーク運河、そして、チェサピーク湾とアルプマール湾を結ぶ運河であるディズマール・スワンプ運河 (the Dismal swamp canal) であった。

ニュージャージー運河は、ラリトン川 (the Rarinton) とデラウェア川とを結ぶ運河で、ラリトン川沿いのブランズウィック (Brunswick) からデラウェア川沿いのトレントン (Trenton) までの距離は26マイルであった。ニュージャージー州議会はこの運河を開通させるために、開発会社を設立したが、この開発

ジェファソン政権における内陸開発の諸問題（2）

には800,000ドルの資金が必要とされたものの、資本金が十分集まらず、当時ニュージャージー運河の建設計画は中断していた。

また、デラウェア&チェサピーク運河は、チェサピーク湾に注ぐエルク川(Elk river)沿いのウェルシュ・ポイント(Welsh point)を起点とし、デラウェア川のクリスティナ・クリーク(Christina creek)までの22マイルを結ぶ運河で、この運河を開通させるために、デラウェア州とメリーランド州で開発会社が設立された。しかし、デラウェア&チェサピーク運河は完成すれば貨物輸送量が増え、収益性の高い開発事業であることが予想されたが、開発資金が欠乏し、ギャラティンの報告書が作成された頃は、ニュージャージー運河同様建設が中断していた。

上記二つの運河に比べ、順調に運営されていたのが、ヴァージニア州とノースカロライナ州によって認可されたディズマール・スポンブ運河であった。これは、ヴァージニア州の沿岸都市ノーフォーク(Norfolk)の7マイル南に位置するエリザベス川(Elizabeth river)の南支流からアルプマール湾の北岸のパスクオタンク川(Pasquotank river)の支流までの22マイルの運河である。既に、100,000ドルが運河建設に投下され、そのうちヴァージニア州は17,500ドルの資金を供給していた。全工程が終了するにはあと一年を要するとされたが、運河の規模が小さかったため、ギャラティンは、ディズマール・スポンブ運河に対し、全国的な建築基準に合致するよう水深を深くし運河幅の拡張を提言していた。

マサチューセッツ運河は、建設用地に関して調査報告書が作成されていたものの、まだ具体的な開発を進めるには至っていなかった。マサチューセッツ州議会が注目していたのは、ボストン港のウェイマウス(Weymouth)波止場とロードアイランド湾に注ぐトレントン川(Trenton river)間を直接結ぶルートであった。計画された運河は全長26マイルあり、建設費用として1,250,000ドルが見込まれていた。

「運河2.大西洋と細部の河川の連結」では⁴⁾、大西洋と西部の河川とを結ぶ航行路が紹介されているが、海拔3,000フィートに上るアパラチアン山脈(the Appalachian mountains)ならびにアレゲニー山脈(the Allegheny mountains)が大西洋と平行して南北に走っているため、西部とタイドウォーター地域を結ぶ運河を建設することの難しさが報告されている。しかも、両地域を隔てる山脈は、この他にも、ヴァージニア州のブルー・リッジ山脈(the Blue Ridge)や

カンバーランド、ゴーリー山脈 (Cumberland and Gauley mountains) 等各地に控えていた。したがって、大西洋岸から西部の河川を結ぶ交通路を確保するために山脈間に運河を建設することは、当時の土木技術では困難であると考えられており、道路を建設して運河交通を補完することの必要性も報告されている。実際、まだ計画段階にあるロアノーク川を除いて、既に進められている開発事業も、ギャラティンが指摘していたように道路と運河の建設が同時に行われていた。

サンティー川、さらにその上流のカトーパ川を利用した航行路の開発は、ノースカロライナ州とサウスカロライナ州とがそれぞれ設立した二つの開発会社によって進められていた。一方の運河は、マウント・ロック (Mount Rock) を起点としていたが、事業不振もしくは資金不足を理由に事業は延期されていた。この地域の生産物の市場はチャールストン (Charleston) であったにも拘わらず、サンティー川から海回りのコースを取らざるを得なかったという不便さが事業延期の背景にあり、この問題を改善するために、チャールストン港に注ぐクーパー川 (Cooper river) とサンティー川とを結ぶ全長22マイルの運河が別の開発会社によって建設された。この運河のために投下された資金は650,667ドルに上り、完成に六年かかっている。しかし、必要以上に建設費がかかったこと、運河の水門が狭く大きな船では利用できないこと、また、運河の水量不足といった理由で1807年以前の年間通行料収入が13,000ドル以下であったのに対して、年間諸経費は7,000ドルに上り、事業としては成功していなかった。

また、ヴァージニア州で設立されたジェイズ川の航行開発会社(ジェイズ・カンパニー)は、当時グレート・フォール付近のウェストハム (Westham) からジェイズ川と運河、水門を利用してリッチモンド市内までの航行開発を行っていた。ジェイズ川開発会社の原資は140,000ドルに上り、そのうちヴァージニア州が50,000ドルを融資している。配当金が支払えるほど会社の収益状況は良かった。一方、ヴァージニア州とメリーランド州とが設立したポトマック川の航行開発会社 (ポトマック・カンパニー) は、首都ワシントン D. C. の上流域から運河、水門を利用してブルー・リッジ山脈までの航行路の開発を進めていた。ポトマック川の航行路はさらにその上流域に運河を建設することで、おそらくカンバーランドまでの延長が可能であることが示唆されている。また、シェナンドウ川 (the Shenandoe) では、ポトマック川開発会社がポトマック川と連結する河川域に運河を建設したことで、航行の便が促進された。このポ

ジェファソン政権における内陸開発の諸問題（2）

トマック川開発会社の原資は701株で311,560ドルに上り、そのうち290株をヴァージニア、メリーランドの州政府が所有している。しかし、ポトマック川は大西洋に注ぐ大きな河川の中で最も急流なことで知られており、ポトマック川の開発会社は投資額に比べて十分な収益を上げていなかった。

河川の航行開発事業が主として民間会社を設立して進められていた中で、サスケハナ川の開発は、専ら州政府によって行われていた。ペンシルヴェニア州政府は、サスケハナ川の南北支流の航行路を改良したほか、コネワゴ（Conewago）の滝周辺の全長1マイルの運河も14,000ドルを拠出して建設した。また、コロンビアからメリーランド州境までの河床の改良事業はペンシルヴェニアおよびメリーランドの両州政府によって行われていた。一方、メリーランド州側では、サスケハナ川の航行開発会社の投資額は250,000ドルに上りかつ年間経費が12,000ドルもかかるにも拘わらず、この会社が建設した水門の規模が小さかったこと、および運河の水量が不足していたことから、通行料収入は1,000ドルにも達せず会社の経営状態は著しく悪かった。

オハイオ川およびその周辺の河川の開発事業はそれほど進んではいなかったが、オハイオ川、ミシシッピー川を經由しピッツバーグからニューオーリンズに至るルートが、西部の農産物の輸送経路となっていた。当時、オハイオ川航行の障害となっていたルイスヴィル（Louisville）の滝周辺では、運河を建設するためにケンタッキー州議会で開発会社が設立されたが、500,000ドルの資本金はほとんど集まっていなかった。

最後に、ヴァージニア州とノースカロライナ州を流れるロアノーク川の航行開発についてはまだ計画段階にあった。ロアノーク川は非常に急流であったため、同河川を利用したタバコの輸送は途中から陸路でジェイズ川のアプリマタクス（the Appomatax）支流沿いのピーターズバーグへ運ばれていた。そこで、ロアノーク川の航行開発は、滝のあるところからチョオン川（Chown river）沿いのマーフリーズボロ（Murfreesborough）までの32マイルの運河建設が計画され、開発には350,000ドルが見積もられていたが、まだ資本金の出資は行われていなかった。

「運河3.大西洋に注ぐ河川とセント・ローレンス川ならびに五大湖との連結」では⁽⁵⁾、船舶は大西洋から、セント・ローレンス川を通じてオンタリオ湖、エリー湖（lake Erie）、セント・クレア湖（lake St. Clair）、ヒューロン湖（lake Huron）に至り、さらにヒューロン湖から、南西のミシガン湖（lake Michigan）

へ、あるいはセント・メリー川 (the St. Mary) の小規模な運河を利用して北西のスベリオル湖 (lake Superior) まで航行できる。ギャラティンは、このセント・ローレンス川が大西洋に注ぐ五河川に近接していることに注目している。とりわけオンタリオ湖に注ぐセネカ川 (Seneca river) とジェネシー川 (Genessee river) とがサスケハナ川とつながることで、このルートはセント・ローレンス川および西部の河川とも連結し、有益な交通網となる可能性を秘めていた。また、彼は、北東部にはセント・ローレンス川とならんで重要な航行河川であるハドソン川があり、ニューヨーク港を起点としてその先端がモハーク川を経てオンタリオ湖、あるいはセント・ローレンス川に通じるシャンプレイン湖に近接していることにも注目していた。

北部の航行路としてハドソン川とシャンプレイン湖を連結させるため、ニューヨーク州によって数年前に開発会社が設立された。この交通路が開かれれば、セント・ローレンス川とイギリス領カナダを経由していたヴァーモント州およびニューヨーク州の一部の貿易を合衆国内のルートに変更させることができる。ニューヨーク州が行った調査では、ハドソン川とモハーク川が合流しているウォーターフォード (Waterford) から、スティルウォーター (Stillwater) にある滝までに運河を建設することが提案されていた。また、フォート・ミラー (fort Miller) の滝の周辺にも運河、水門の建設が必要とされた。さらに、フォート・エドワード (fort Edward) を上った地点でフォート・アン (fort Ann) のウッド・クリーク (the Wood creek) とハドソン川とを運河および水門で結ぶことが目されていた。船舶はこのウッド・クリークからスキーンズボロ (Skeensborough) を経てシャンプレイン湖の南湾に注ぎ込むことになる。この建設計画の見積もり費用の200,000ドルは、開発会社の資金では不十分であった。しかも、ウォーターフォードからスキーンズボロまでは50マイルあり、全体の費用を見積もると800,000ドルになることが指摘されている。

また、西部の航行路としてモハーク川とオンタリオ湖を結ぶ運河を開発するために、ニューヨーク州によって開発会社が設立されていた。航行路は、タイドウォーターのトロイ (Troy) を起点としてローム (Rome)、ウッド・クリークを経て、オネイダ湖 (lake Oneida)、さらに、オスウィーゴ湖 (lake Oswego) を通ってオンタリオ湖に至ることが計画されており、開発見積もりは2,200,000ドルとなっていた。開発会社は、既にリトル・フォールズ周辺およびモハーク川とウッド・クリーク間で運河を完成させていた。しかし、開発資

ジェファソン政権における内陸開発の諸問題（2）

金が不足していたことから、モハーク川の航行開発会社の資本金232,000ドルのうち92,000ドルをニューヨーク州が出資していた。開発会社は既に通行料収入および債務も含め370,000ドルを支出しているが、通行料収入は13,000ドルを超えず経営状態はそれほど良くはなかった。またこの地域では、二つの有料道路会社が設立されている。一方の有料道路会社は、スキネクタディ（Schenectady）からオルバニー（Albany）までの16マイルの道路を既に建設していた。他方は、オンタリオ湖のロタダム（Rotterdam）からサルマン・クリーク（Salmon creek）までの道路を建設するために、当時設立されたばかりであった。

その他、ナイアガラの滝のあるエリー湖とオンタリオ湖の間に運河を建設する目的で開発会社が設立されたが、調査を行っただけで、その事業は中断していた。

「運河4」では⁽⁶⁾、内陸部の運河の開発状況が報告されている。ニューハンブシャー州のメリマック川では、船舶の航行にとって障害となっていたアズモズキーグ（Asmoskeag）の滝の周辺でプロジット運河（Blodgett's canal）が開通している。また、メリマック川とボストン港とをつなぐ全長28マイルのミドルセクス運河（The Middlesex canal）は、合衆国でこれまで建設された中では最大の運河事業であった。この事業に投下された資本は550,000ドルに上り、通行料収入は17,000ドルを超えてはいなかったが収益は次第に好転しつつあった。また、マサチューセッツ州ではロードアイランド州のプロヴィデンス（Providence）あるいはパチュケット川（Patucket river）とボストン港に注ぎ込むチャールズ川（Charles river）さらにコネチカット川をつなぐために幾つかの運河建設が計画されていたが、その開発はまだ始まっていなかった。

スクールキル川は、東側のデラウェア川とその西側のサスケハナ川との間で二つの運河の建設が別会社で行われつつあった。前者はスクールキル川沿いのノリスタウン（Norristown）から、フィラデルフィア市内のデラウェア川までの16マイル、後者はリーディング（Reading）からサスケハナ川沿いのミドルタウン（Middletown）までの70マイルまでの航行路開発を予定していたが、いずれも資金不足等で当時開発事業は延期されていた。

次に、「運河2」でも取り上げられていたジェイムズ川では、その南支流にある滝からタイドウォーターのピーターズバーグ（Petersburgh）までの5マイルの運河を建設するために開発会社が設立され、開発事業が始まっていた。

この事業には既に60,000ドルの資金が投入されており、将来100マイル近い航行路が開かれる見通しであった。

ノースカロライナ州では、オクラコウク (Ocracoke) 入り江に注ぐビューフォート川とニュース川間3マイルをつなぐ運河建設、およびケープ・フィア川の航行開発のために開発会社が設立された。前者は、全株一個人が所有し、数年前に事業が始まったが、当時工事は中断している。また、後者はグレイト・フォールズ周辺までの航行路を整備したものの、スマイリー (Smilie) の滝周辺の運河は資金不足で工事が延期されていた。そのため州議会は最近、開発会社に対して資本金の増資を認めただけであった。

ニューオリンズでは、ヴェイユ・セント・ジョン (Bayou St. John) から要塞までのカロンダレット運河 (the canal Carondelet) によって、ポンチャートレイン湖 (lake Pontchartrain) との航行路が開かれていた。さらに、カロンダレット運河とミシシッピー川とをつなぐために、開発会社が準州議会によって設立されている。この航行路が完成すれば、政府にとっては輸送手段の便宜性を高められるとともに、ニューオリンズへの進入路であるミシシッピー川ならびにポンチャートレイン湖の防衛のために海軍を利用でき、一石二鳥であることがギャラティンによって指摘された。

一方、当時の道路の建設状況に関して⁽⁷⁾、「道路と運河に関する報告書」は上述したようにヴァージニア州を除く南部の状況を報告していない。

最初に取り上げられているのは、コネチカット州である。同州では1803年から有料道路会社が50社設立されたことが報告されている。その道路会社によって、これまでのべ770マイルに上る39の道路が完成していた。しかも、32社によって建設されたのべ615マイルの道路建設費用は総額340,000ドルしかかかっておらず、純益は38,000ドルに上っていた。

マサチューセッツ州では舗装された道路が建設されていたが、コネチカット州の道路に比べると収益性の点でははるかに低かった。特に、ボストンからプロヴィデンス、セーラム (Salem)、そしてニューベリーポート (Newburyport) に至る道路は、建設費が40,000ドルもかかっていた。

ニューヨーク州は、合衆国の中では有料道路の建設に最も多くの資本を投下していた。この七年間で67の有料道路会社が約500万ドルの資本金で設立されただけでなく、有料の橋を建設するために21の有料架橋会社がのべにして資本金400,000ドルで設立されている。また、当時、既に28の有料道路会社がのべ

ジェファソン政権における内陸開発の諸問題（2）

900マイルの道路を完成させていた。

ニュージャージー州では、トレントン（Trenton）からブランズウィック（Brunswick）までの25マイルの有料道路が完成したばかりであった。また、ブランズウィックからデラウェア川沿いのイーストン（Easton）までの道路が建設されていた。

ペンシルヴェニア州では、フィラデルフィアから多方面に延びた道路が建設されている。幹線道路は、プリストル（Bristol）からトレントン方面、またジャーマントウン（Germantown）からパーキオメン（Perkiomen）方面、チェスナット・ヒル（Chesnut Hill）方面、ハリスバーグ（Harrisburgh）へ枝道が延びたランカスター、コロンビア方面がある。トレントン方面の道路は全体のうち12マイルが完成していた。パーキオメン方面は約25マイル進んだ地点で二股道になっており、それぞれ10マイル、7.5マイル延びており、純益は約9,000ドルに上っていた。また、アメリカで最初の長距離道路であったランカスター方面の道路の長さは、約62マイルで、建設には465,000ドルが支出されたが、ランカスター&フィラデルフィア有料道路の純益は年間12,000ドルで、将来的な収益見通しも良かった。また、ペンシルヴェニア州は、フィラデルフィアからオハイオ川沿いのピッツバーグに至る二つの道路を建設するために二つの開発会社を設立した。南方面は郵便幹線道路に続いてベッドフォード（Bedford）およびサマセット（Somerset）を経由する道路で、北方面はハンティンドン（Huntingdon）およびフランクスタウン（Frankstown）を経由する道路であった。後者のルートに対して州政府は100,000ドルの資金を拠出した。さらに、フィラデルフィアから北西方面にジェネシー川さらにエリー湖沿いのプレスク・アイル（Presquisle）までの道路が寄付や州議会からの拠出で建設されたつあった。

メリーランド州でも、ボルティモアから多方面に延びた道路が開発会社によって建設されている。ライスター有料道路（the Reister town turnpike）会社は北西方面に16マイル、さらに、ライスター・タウンからそれぞれ19マイルと29マイルの二股道を建設しつつあった。その他、フレデリック・タウン有料道路会社（the Frederick town turnpike company）はボルティモアからブルー・リッジ山脈を越えてブーンズボロ（Boonsborough）までの西部方面に62マイルの道路を建設する権限を与えられた。ブーンズボロからアレグニー山脈の麓のカンバーランドまではさらに73マイルあり、同会社に建設が認可されていた

わけではなかったが、道路建設に必要な調査は行われていた。

最後に、ヴァージニア州では、アレグザンドリアからの道路に関して当時ミドルバーグ (Middleburgh) まで延長工事が行われているほか、リッチモンドからロス (Ross) の石炭採掘坑までの道路の建設が始まっていた。

以上、一九世紀初頭のアメリカ合衆国では、東西に流れる主要河川および五大湖を利用した水上交通網の改良を中心にして、運河、道路建設へと交通網の開発対象が広がっていた。これらの開発事業は、必ずしも収益性の高い投資対象ではなかったが、民間会社による開発計画は各地で途切れることはなかった。道路網は、ボストン、ニューヨーク、フィラデルフィア、ボルティモア等の都市の周辺だけでなく、次第に西部にも拡張しており、水上交通路とならんで陸上交通路も発達しつつあった⁽⁸⁾。

2 節 連邦政府による内陸交通路の助成政策

(1) フェデラリスツ政権期

合衆国内の交通網の整備を行う権限は、第2章1節 (『北大法学論集』第47巻3号) で明らかにしたように、連邦憲法制定会議において連邦政府に与えられることはなかった。しかしながら、1789年以降連邦政府が国内交通網の整備事業に一切関わらなかったかという点とそういうわけではなかった。連邦憲法制定会議において、連邦議会に郵便道路の建設権限の付与を提案したマサチューセッツ州のエルブリッジ・ゲリー (Elbridge Gerry) は、第一回連邦議会の会期中の1789年7月1日、連邦資金を用いて、灯台、ブイ、棧橋を建設する法案を提出し、8月7日に「連邦政府による港湾整備を認可する法律 (An act for the establishment and support of lighthouse, beacons, buoys, and public piers)」が制定された。この法律は、灯台等の所有権を州政府が連邦政府に移管することを条件として一年間、合衆国の港湾において船舶の航行を容易かつ安全にするために既に建設、敷設されている灯台、ブイ、棧橋の維持・補修費を連邦政府が支出することを定めていた。また、同様な方法で、連邦資金を用いてチェサピーク湾の入り江付近に灯台を建設することも認めている⁽⁹⁾。

連邦政府が合衆国内の港湾を整備することに対して、連邦憲法上明確な規定はない。にも拘わらず、連邦資金を用いて港湾の整備を行う法律は第一回連邦議会第一期において憲法上の観点から反対もなく成立した。この点に関して幾

ジェファソン政権における内陸開発の諸問題（2）

つか留意する必要があるだろう。法的に見れば、同法は港湾整備の対象地域に対して州政府が連邦政府に管轄権を譲渡することを条件付けており、連邦憲法に抵触するものではない。また、J. L. ラーソン (John Lauritz Larson) は、山間にまたがる運河や全国的な制度とは異なり、灯台、ブイは数も多く費用もそれほど要さない、しかも、議員のバトロネージとして容易に配分されるものであったと指摘している。ラーソンが述べるように、港湾整備法が州間で利害対立を呼び起こすものでなかったことも、グリーの提案が成立した背景にあったと言える¹⁰⁾。

1790年7月の連邦議会は前年に制定した連邦政府の港湾整備法を修正し、再び適用範囲を一年間とする同様な法律 (An Act to amend the act for the establishment and support of light-houses, beacons, and public piers) を制定した。以後1796年まで、この法律は毎年更新されるようになった。そして、法律の更新とともに、1789年に始まった連邦政府による港湾整備事業は、以後、対象範囲を拡大する傾向にあった。法律が最初に制定された1789年3月から1793年3月までを見ても、港湾整備の対象範囲は五カ所増えている。1790年8月に連邦議会は、メイン地区のポートランド岬の灯台建設に1,500ドルを上限とする助成を行う法律 (An act authorizing the Secretary of the Treasury to finish the light-house on Portland Head, in the District of Maine) を制定している。また、1792年4月には、港湾関係で三つの法律が制定された。ノースカロライナ州のケープ・フィア川河口のボールド岬の灯台に4,000ドルを上限とする助成を認める法律 (An act for finishing the light-house on Bald Head, at the mouth of Cape Fear river, in the State of North Carolina)、ニューヨーク州のモンターク岬の灯台建設とその運営に連邦政府が関わることを定めた法律 (An Act to erect a light-house on Montauk Point, in the State of New York)、そして、連邦政府によるサウスカロライナ州のチャールストン港付近およびチェサピーク湾内の航路標識の設置を規定していた1792年の港湾整備法である。また、1793年3月の港湾整備法においても、連邦政府によるノースカロライナ州のオクラコウク入り江とチェサピーク湾内の航路標識の設置を規定していた¹¹⁾。合衆国の港湾における船舶の安全航行を保障する目的で、連邦政府が港湾整備事業を行うことは、事実上連邦政府の管轄範囲として認められたのであった。

その結果、ワシントン、アダムズ両政権下において、約300,000ドルが港湾整備のために支出されている。また、同時期に200,000ドルが新たな灯台建設

やブイ等の航路標識の設置に充てられた。しかしながら、連邦政府が建設を認めた17の灯台のうち、その三分の二がニューイングランド地域のものであり、地域間で連邦政府による港湾整備事業は不均衡が生じていた¹²⁾。

また、連邦憲法に規定されていた郵便道路に関しても、フェデラリスト政権下、着々とルート整備は行われつつあった。当初、ルートの選定および選定権限を巡って地域対立が生じていたが、1792年2月20日ようやく、それまでの郵便局関連の暫定的な法律（An act to continue in force, for a limited time, an act entitled 'An act for the temporary establishment of the Post Office'）に代えて、二年間の期限付きながらアメリカ合衆国内に郵便局ならびに郵便道路を設置する法律（An act to establish the Post Office and Post roads within the United States）が制定された。これは、連邦政府内に郵政省（the General Post Office）を設け、郵政長官（the Postmaster General）、補佐官（Assistant）、および全国の必要な場所に郵便局長（the Deputy Postmasters）を置く郵便局組織のほか、郵便道路のルートならびに郵便料金を設定していた。郵便道路は、最北のメイン地区から最南のジョージア州に至るまで、大西洋沿岸部の主要都市間を結ぶものが中心で既存の道路を利用して郵便ルートが設定された。1794年4月21日に再び制定された郵便局ならびに郵便道路設置法では、二年前の法律よりも郵便ルートはさらに拡充された。また、ルートの再設定も行われていた。1792年の法律では、オハイオ川南準州のアービンソンからケンタッキー州のダーンビルが郵便ルートに指定されていたが、1794年の法律では、このルートに代わってオハイオ川沿いのホイーリングからライムストーンに至るルートが新たに採用され、ライムストーンを経てダーンビルに至るルートに変更された（但し、このルート変更が、速やかに行われなければ、郵便道路は、ダーンビルからレキシントンを経てワシントンに至るものとされた）¹³⁾。

この郵便ルートの変更で最も恩恵を受けることになったのが、ヴァージニア州のホイーリング（Wheeling）からケンタッキー州のライムストーン（Limestone、現 Maysville）に至る道路を建設していたエビニーザ・ゼイン（Ebenezer Zane）大佐であった。

1796年3月25日、ケンタッキー州のジョン・ブラウン（John Brown）は、ゼインの請願書を上院に提出した。これは、オハイオ川北西準州のマスキンガム川（Muskingum river）、ホックホッキング川（Hockhocking river）、そしてサイオタ川（Sciota river）が合流する地域を独立革命時の軍事的報奨として、

ジェファソン政権における内陸開発の諸問題（2）

合衆国政府がゼインに下付することを申請するものであった。ゼインは私費を投じて、同準州内で既にホイーリングからライムストーン間の一部の道路を建設しており、この道路が完成すれば、周辺の住民にとって交通の便が良くなることは明らかであった。しかし、当時、河川が障害となって、連絡船が運行するまではこの道路を安全に利用できなかった。そのため、ゼインは、交通の障害となっている河川に連絡船を運行させ、かつホイーリングとライムストーン間の道路を建設するために、合衆国政府に対し土地の下付を申請したのであった。ゼインが提案した道路の敷設は公益にもかなうものであったことから、法案化が進み、5月17日、ゼインに対しオハイオ川北西準州の一地域の下付を認める法律（An Act to authorize Zane to locate certain lands in the territory of the United States north-west of the river Ohio）が制定された。この法律の中で、ゼインが運営する連絡船の利用料金は、準州政府の判事二人のうちいずれか、あるいは、その目的のために任命された官吏によって定められるものと規定されていた¹⁴⁾。

ゼインの道路建設法案が議会で審議されていたのと同会期、ジェイムズ・マディソン（James Madison）は新たな郵便道路の建設を提案している。彼は、2月5日の連邦下院において、メイン地区からジョージア州にかけて郵便道路を設置するため、調査の実施を大統領に働きかける決議を提出した。決議の中で調査にかかる費用は郵便局の余剰資金から支出されることとしていた。マディソンは、この郵便道路が建設されることで、合衆国内の郵便ルートが短縮されるとともに、安定した道路の確保につながると主張している。11日の議会審議においては、ニューヨーク州選出のジョン・ウィリアムズ（John Williams）が、現状では道路延長の必要はなく、調査費用が多額に上るという理由で、マディソンに反対したが、結局、下院はマディソンの提案を受け入れ、マディソンを含め五人を調査委員会の委員に任命した¹⁵⁾。

1796年3月6日の書簡でトマス・ジェファソン（Thomas Jefferson）は、マディソンが行おうとしている連邦政府による郵便道路の建設に関して、郵便道路建設が利権の温床となること、州の道路ですらカウンティほど管理が行きとどかないことを理由にマディソンの計画を批判した。そして、マディソンが連邦議会から付与された権限が、道路を建設するものなのか、あるいは、既にある郵便道路を選定するだけのものなのか、と疑問を呈しただけでなく、連邦憲法は連邦政府が合衆国の内陸開発を進めることを認めていないとの見解を示し

ている。さらに、ジェファソンは、港湾の防備でさえ激しい反対を受けやすかったことを引き合いに出し、新たな郵便道路の建設が国家的な目的からして正当化されないだけでなく、フランス、イギリスを除いてアメリカ合衆国の道路は最良のものであるとした上で、現在の合衆国の人口規模、通商規模、海や河川を利用した航行路が十分整備されていない現状では、新たな道路を建設する必要はない、とマディソンに対し計画の再考を促している¹⁶⁾。本稿第2章3節で明らかにしたように、ジェファソンは、州レベルでは、州政府による内陸開発事業に積極的であったが、フェデラリスト政権との対立色を鮮明にしていたこの時期、連邦政府が郵便道路、運河、架橋の建設に乗り出すことに対しては、連邦政府による開発事業が政治的腐敗をもたらしかねないという懸念、合憲性、連邦政府の開発事業の管理運営、さらには、有用性の観点等、様々な理由を挙げて頑強に反対した。内政において、連邦政府の役割を限定的に論じたこれらの主張は、二年後のケンタッキー決議に通ずる見解である。

マディソンは、ジェファソンの懸念に理解は示しつつも、自らの提案がジェファソンの述べるような危険な結果を招くとは考えていなかった。マディソンは、郵便配達に必要と思われる場合に限れば、連邦政府が郵便道路を建設する権限は既存の郵便ルートを選定する権限とならんで、連邦憲法の範囲内にあると考えていた。しかも、道路の維持管理に関しては、郵便道路となれば、地方政府が道路の管理に責任を持つだろうし、人々も公的に利用する郵便道路の便益を増進させるために協力するだろうと、ジェファソンに反論したのであった¹⁷⁾。

5月3日、マディソンは調査委員会を代表して、下院にメイン地区のウイスカセット (Wiscasset) からジョージア州のサバンナに至る郵便道路の設置に関する法案を提出した。その後法案は修正を経て、5月20日の下院で「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に至る郵便道路の設置法 (An act concerning the postroad from Portland, in Maine, to Savannah, in Georgia)」が可決された。しかし、この法律は、下院では成立したものの、5月24日の上院で否決された¹⁸⁾。

郵便ルートを再設定し必要があれば新たな郵便道路の建設を盛り込んだマディソンの法律は上院の反対で成立しなかったが、政策的には、郵便道路は当初手薄だった西部にも広がっており¹⁹⁾、連邦政府は郵便ルートの拡充に努めていた。しかしながら、連邦政府の郵便道路政策は、既存の道路を利用した郵便ルー

トの設定にとどまり、連邦政府が直接郵便道路を建設するものではなかった。郵便道路の整備は、言わば、合衆国内に道路網を整備することにもつながり、実質的に連邦政府が内陸交通路の開発を担うものであるが、当時の連邦政府は、この権限を行使して、内陸部の交通路を開発しようとはしなかった。

連邦憲法制定以前からアメリカ合衆国の内陸交通路の整備に熱心であったジョージ・ワシントン（George Washington）の政権下においては、ゲリーの提案が先鞭となって航行路の安全を確保するために連邦政府が港湾の整備を行うことが各地で認められた以外に連邦政府が積極的に国内の交通網の開発事業に乗り出した形跡はない²⁰。また、ワシントン、それに続くジョン・アダムズ（John Adams）政権下においてもこの傾向に変わりはなかった。

また、ワシントン政権期、公信用の確立およびアメリカ合衆国銀行の設立に尽力したアレグザンダー・ハミルトン（Alexander Hamilton）は、1791年12月5日、国内に製造業を振興させるために「製造業に関する報告書」を連邦議会に提出している。しかし、連邦政府が製造業への助成を効果的に行うための原則として、高関税、輸入制限といった保護貿易政策、助成金政策等とならんで、商品の輸送手段の効率化にも言及していたが、アメリカの国内市場を実質的に機能させるための交通網の整備に関して具体的な計画を提示することはなかった。むしろ、ハミルトンよりもテンチ・コックス（Tench Coxe）が著した「製造業に関する報告書」への草稿の方が、具体的な提言を行っていた²¹。「製造業に関する報告書」は、1791年12月5日、連邦議会に提出されるが、下院での審議は延期されハミルトンが提案した製造業の振興策は、歳入法の制定によって一部の関税の引き下げが実施されたにすぎず、報告書そのものが検討されることはなかった。ただし、ハミルトンの内陸開発問題に対する姿勢に、その後、変化が見られることには留意が必要であろう。

ハミルトンはヴァージニア&ケンタッキー決議が出された後の1799年末、ジョナサン・デイトン（Jonathan Dayton）に宛てた書簡の中で、ヴァージニア州を中心にして起こった連邦解体の動きに対して、武力を行使して鎮圧するという一時的な手段を講ずるよりも連邦政府への求心力を高める政策を実施し、連邦体制を強化することが重要であるという考え方を示している。この書簡の中でハミルトンは、財政的かつ軍事的に連邦政府基盤を安定化し強化する提案を行う一方で、連邦政府の影響力を拡大しかつ人気を上げるための諸制度を整備し、連邦政府の地位を揺るぎないものにするを提案している。ハミルトンが提

案していたのは、第一に、司法制度の拡充、第二に、有料道路を建設することで、大西洋沿岸部同様内陸部にも大規模な交通網を開発すること、第三に、農業および技術分野での新しい発明、発見、開発に奨励金を出すための基金運用団体の制度化である。ここで注目したいのは、「製造業に関する報告書」において重要性は認めながらも具体的な提案には至らなかったアメリカ合衆国内の交通網の整備が、中心的な議題として取り上げられたことであった。これに関してハミルトンは、「道路の開発は、一般的に人気のある政策といってよいし、これ以上に人気のある政策はありません」と断言する。そして、連邦政府が共同で有料道路を整備するための計画を作成し開発に必要な基金を設けると同時に、州間にまたがる運河を建設する権限を連邦議会に付与するように憲法改正を行うことも提案する。ハミルトンによれば、連邦議会が運河建設権限を有することで合衆国内の内陸航行路の便は飛躍的に改善される。また、輸送のコストが削減され商品輸送が迅速になることによって、通商ならびに農業の発展が推進される。しかも、連邦内の交流を促進することで、その内的結びつきが強化され、結果として連邦政府の影響力が高まることを、ハミルトンは論じていた。中野勝郎氏が指摘するように、ハミルトンがヴァージニア&ケンタッキー決議を、「統合への脅威」をみていたからこそ、軍事・司法面での強化とならんで内陸開発政策に言及したのであり、「統治機構の強化と同時に社会の緊密化という提案」を行っていたと言えよう²²。市民レベルで連邦政府の影響力を高めることを目的としたハミルトンの包括的な提案は、フェデラリスト政権の内陸開発政策に転換をもたらしうるものであった。しかしながら、このハミルトンの提案は、1800年の大統領選挙でジェファソンが選出され、ジョン・アダムズが政権の座を降りたために、フェデラリスト政権において実現しなかった。

(2) ジェファソン政権期

では、ジェファソン政権期における連邦政府の内陸開発政策はどのように扱われたのだろうか。単刀直入に言えば、第二次大統領就任演説でジェファソンが連邦政府による内陸開発事業に言及する以前、ジェファソン政権は幾つかの開発事業に対して連邦助成を行っていた。一つは、フェデラリスト政権から既に連邦政府による財政拠出が認められていた港湾整備事業である。フェデラリスト政権の港湾整備政策を引き継ぐかどうかは、ジェファソン政権が最初に直面した内陸開発問題であったと言えるが、結論から言うと、ジェファソン政権

ジェファソン政権における内陸開発の諸問題（2）

は前政権の方針を変更することはなかった。

1802年4月6日に制定された「灯台建設法（An Act authorizing the erection of certain light-houses, and for other purposes）」では、プリマス港（Plymouth harbor）の入り江にあるガーネット岬（Gurnet Point）、ニューハンプシャー州のピスカタクア川（Piscataqua river）の河口にあるニュー・キャスル・アイランド（New castle Island）の東端部、コネチカット州のコネチカット川河口にあるリンド岬（Lynde's point）、そしてジョージア州のセント・メリー川河口のカンバーランド・アイランド（Cumberland island）岬に灯台を、また、ロングアイランド州とメイン地区間の湾内の航行に必要な場所に灯台および航行標識を設置するため、連邦政府がそれぞれの事情に応じて、270ドル、4,000ドル、2,500ドル、4,000ドル、10,500ドルを上限として支出することが規定された。そして、これらの港湾整備とは別に、デラウェア川に敷設されていた棧橋（public piers）を補修し建設するために、30,000ドルを上限として連邦政府が支出することも盛り込まれていた²³。

ジェファソン政権が、灯台、航行標識だけでなく棧橋の建設に関しても、連邦財源の支出を認めたことは裏腹に、大統領であるジェファソン自身はこの法律の合憲性とその後の悪影響を危惧していた。しかしながら、ジェファソンは、1802年4月30日のオハイオ川北西準州東地域の州への昇格を進めるために、躊躇しつつも灯台建設法を承認する。第二回年次教書の草稿を前にしてジェファソンは、ギャラティンに宛てた書簡の中で、「デラウェア川に棧橋を建設する法律の違憲性について、疑いの念、むしろ悔悟の念を、そして、この法律が底無しの財政支出およびかつてない権力乱用を引き起こすかもしれないと言った恐怖の念を、私が抱いていたことをあなたにご存知でしょう」と述べている。彼自身は連邦財政から棧橋の建設費を支出することに、違憲の念を抱きつつも連邦憲法との整合性をもたせるために、同法が連邦議会の有する通商規制権に基づくものであると解釈していた。そして、デラウェア川への棧橋建設が前例となつて、連邦政府が倉庫や運河を建設することに始まり果ては工場を設立するに至る権限を行使しないように、当時のジェファソンは第二回年次教書でこの点に関して弁明することを考えていた²⁴。

ジェファソン政権においても、フェデラリスト政権と同様、港湾整備への連邦助成は継続して行われた。一方、前政権と比較して、ジェファソン政権の郵便道路政策に変化はあったのだろうか。基本的に、ジェファソン政権の郵便道

路政策は前政権の政策方針を継承していたと言ってよい。しかしながら、1803年のルイジアナ購入、インディアン諸部族との協約ならびに土地の移譲による合衆国の西方への拡大によって、連邦政府が新たに郵便道路の建設に着手せざるを得ない事態も生じていた。合衆国内の郵便ルートを充実させるため、主としてジェファソン政権は、既存の道路を郵便道路に選定し直す従来の方法で郵便ルートの拡充に努めつつ、道路網の未発達な準州、ルイジアナ地域への道路敷設にも取り組むことになる。

連邦政府はインディアン諸部族との間で、三つの道路建設に合意した。まず、チカソー族ならびにチョクトー族 (the Chickasaws and Choctaws) は、既に1801年の時点でテネシー州のナッシュヴィル (Nashville) からミシシッピ準州のナチュツ (Natchez) までの道路が、彼らの居住地域を通過することに同意していた。また、1805年11月に、クリーク族は、ジョージア州の未開拓地を起点としアスインズ (Athens) からニューオリンズに至るルートをとって北緯31度の地域までの道路が彼らの居住地域を通過することに同意した。最後にソークス族ならびにフォックス族 (The Sauks and Foxes) からの土地の移譲によって、ミシシッピ川からオハイオ川までの区間に道路が建設される予定となっていた。連邦政府はこれらの道路建設のために、総額で18,400ドルの拠出を決定した。上記二つの道路は、クリーク族の居住地域内を通りスペイン領を経由してニューオリンズに至る区間が着工されなかったものの、速やかに建設された。しかし、資金不足の問題は残った。インディアナ準州ならびにイリノイ準州内の道路建設に拠出された6,000ドルでは、工事費用としては不十分であり、建設資金は不足していた。また、後のカンバーランド国道の場合と異なり、これらの道路建設を定めた協約文書の中では、道路が通過するジョージア州やテネシー州の合意を条件とする規定がおかれていなかった²⁹⁾。

以上のように、連邦政府はインディアン諸部族の居住地に新たな道路の敷設を行う一方、郵便ルートの統廃合とともに拡充も進めていた。1804年3月の郵便道路の変更および設置を定めた法律 (An Act further to alter and establish certain Post Roads; and for other purposes) によって、新たに合衆国領となったルイジアナ地域内に新設された六つの郵便ルートも含め、ジェファソン政権期に郵便局の数は、約二倍の1,944か所に増えるとともに、郵便道路の全体距離は21,840マイルから34,035マイルに拡張した²⁹⁾。

さて、連邦政府が直接管轄していた首都ワシントン D. C. の交通路の整備を

別にすれば、港湾整備事業および郵便道路の開設も含めジェファソン政権が行った内陸開発事業の中で、最も重要な事業はカンバーランド国道である²⁷⁾。

そもそもオハイオへの道路建設計画は、オハイオ川北西準州の東地域が州を形成する過程で持ち上がったものである。公債を償還するために不可欠な西部の公有地売却益を、いかに連邦政府が確保するかは、ギャラティン財務長官にとって切実な問題であった。1802年2月13日、ギャラティンは、ヴァージニア州選出の下院議員ウィリアム・ガイルズ（William B. Giles）に宛てた書簡の中で、連邦政府によって売却された公有地に対して今後十年間は、当該州政府による税金の徴収が免除されることの見返りとして、第一に、タウンシップ内に学校建設用地をあらかじめ付与すること、第二に、将来、塩の私的独占を防止するためにサイオタ・ソルト・スプリングズ（the Scioto Salt Springs）周辺地域を州が所有すること、第三に、連邦議会によって売却される公有地の純益のうち10%は、有料道路ないしその他の道路の敷設を策定しかつ建設することに用いられるとの条件を提案していた。この資金で、まずは大西洋に注ぐ航行可能な河川からオハイオ川までの、その後、新州に続く道路が建設されるものとされた。また、その場合、道路が通過する地元州の承諾を要件とした。合衆国内を横断する道路の建設は、道路が通過する一部の地域のみならずオハイオ川北西準州にも便益をもたらすことは言うまでもない。しかも、ギャラティンは、道路建設が交通路の整備に寄与し諸州の便益を高めることもさることながら、西方道路が西部地域のみならず合衆国全体にもたらす政治的効果を期待していた。彼は、「道路建設基金条項が連邦の絆を固めることに寄与するものである限り、ほとんど異質な地方利害を抱えるアメリカ合衆国の地域間において、政治的観点からもこの条項の重要性をご理解いただけるでしょう」とガイルズに対して述べ、地域利害が多様な諸州間で連邦の絆を堅固なものとするために、新州の連邦加盟と道路建設をセットにする提案を行ったのであった²⁸⁾。

ギャラティンの提案は道路建設に充てる費用が公有地の売却益の5%に修正された以外は原案のまま、1802年4月30日に制定されたオハイオ州昇格法（An Act to enable the people of the eastern division of the Territory Northwest of the river Ohio to form constitution and State government, and for the admission of such State into the Union, on the equal footing with the original States; and for other purposes）の第七条に組み込まれることになる²⁹⁾。その後この法律はオハイオ州憲法制定会議にかけられ、5%のうち3%は、州議会の指示の下に

州内のみを通る道路の建設に充てるように修正された。連邦議会はこの決定に対し、残りの2%はオハイオ州にまたがる道路建設に充てることとし、オハイオ案を承認した⁽³⁰⁾。

新州と旧州とを結ぶ道路を建設するために割り当てられる公有地の売却益は、当初の10%から2%に減少したが、この2%道路建設基金は、ギャラティンのアイデアの勝利と言ってよい。何よりも、同基金の設立を新州が連邦に加盟する際の案件としかつ道路の建設に関して関係州の同意を条件としたことで、憲法問題を惹起せずには州間道路の建設に連邦資金を投入することが可能になった。しかも、公有地の売却益が道路建設基金に積み立てられる仕組みになっていたため、連邦政府は新たな財政的負担を負うことはなかった。この2%道路建設基金が、西部地域の生活基盤整備にもたらした効果が大きかったことは指摘するまでもない。基金の設立によって、民間資本が開発に乗り出しそうにならない地域で、連邦政府が主体となって道路建設を進めることができるようになっただけでなく、合衆国内でもまだ未発達であった東西を結ぶ交通路の整備が確実に行えるようになった。また、ガイルズに対しギャラティンは従来の法令に従った提案であると説明しているが、2%道路建設基金と併せて、連邦政府が学校用地を各タウンシップに提供することが規定されたことで、新州における公教育制度の下地が整えられた。

1802年および1803年のオハイオ州昇格法で設定された2%道路建設基金が一定額に達した1805年末、連邦上院の委員会が、メリーランド州ポトマック川沿岸のカンバーランド (Cumberland) からオハイオ州のスチューベンヴィル (Steubenville) ないしホイーリングまでの道路建設を提案する報告を行った。オハイオ州選出のトマス・ウォーシントン (Thomas Worthington)、テネシー州選出のジョセフ・アンダーソン (Joseph Anderson)、マサチューセッツ州選出のJ. Q. アダムズ、メリーランド州選出のロバート・ライト (Robert Wright)、コネチカット州選出のユニア・トレイシー (Uniah Tracy) からなる委員会は、フィラデルフィアとピッツバーグを結ぶルート、リッチモンドを起点とするルート、ボルティモアを起点とするルート、首都ワシントンを起点とするルートをそれぞれ比較考量した上で、アレゲニー山脈をはさんだ東西の主要交易路でありかつ、既存の道路を利用するとオハイオ川まで360マイルの地点にあるボルティモアルートが最適であるとして、カンバーランドを東部の終着点とする結論を出した。メリーランド州議会は、委員会の報告書を受けて州の助成で

ジェファソン政権における内陸開発の諸問題（2）

有料道路事業を開始し、ボルティモア&フレデリック有料会社が設立され、委員会ルートの利便性を高めることに努めた。一方、ペンシルヴェニア州は、あくまでもフィラデルフィアとピッツバーグを結ぶルートに固執していた。また、ヴァージニア州も委員会の報告書に対し否定的な態度を示していた。とりわけ、ヴァージニア州にとっては、州が後押ししていたジェイムズ川からグリーンブライア（Greenbrier）を経てカナワ川へ至るルートが委員会で退けられたばかりか、カンバーランドが東部側の帰着点になることで、当時カンバーランドにまで達していなかったポトマック川の航行路を運営するポトマック・カンパニーの利害に反する結果を生みだしかねなかった。上院委員会のルート選定は諸州の利害対立を引き起こし、下院での議決は66対50で接戦した。50の反対票のうち29がペンシルヴェニア、ヴァージニア州選出の議員からのもので、この二州において賛成票はたったの6票しかなく、そのいずれもジェファソン、マディソン、ギャラティンの関係者や政権の支持者であった⁸¹⁾。

1806年3月29日、「メリーランド州カンバーランドからオハイオ州に至る道路を策定し建設することを定める法律（The Act to regulate the laying out and making a road from Cumberland, in the State of Maryland, to the State of Ohio）」が連邦議会で可決され、ジェファソンは、ポトマック川北岸のカンバーランドを起点とし、オハイオ州に至る道路を連邦政府が建設する法律を承認した。法律は大統領に対し、道路を計画するための委員を任命する権限のほか、委員からその報告を受けて道路建設場所の選定を行う権限、さらに道路が通過する諸州から必要な同意を求める権限を与えていた。また、同法は2%道路建設基金の中から当面30,000ドルを支出することを認めていた⁸²⁾。

ジェファソンはカンバーランド国道建設法に従って、上院の勧告と同意の下に、路線選定、設計、建設等に当たるために、メリーランド州のトマス・ムーア（Thomas Moore）、エリ・ウィリアムズ（Eli Williams）、そしてオハイオ州のジョセフ・カー（Joseph Kerr）の三名を委員に任命した。この調査委員会が大統領に提出した、カンバーランドからホイーリングまでを出来るだけ直線で進むルートは、1807年4月、カンバーランド国道が建設される関係各州の同意を得るためにメリーランド、ヴァージニア、ペンシルヴェニア州議会の審議に付されることになった。しかし、メリーランドとヴァージニアは無条件で承認したものの、委員会案はペンシルヴェニア州南西部の主要な町であるユニオンタウンとワシントンを迂回していたことから、ペンシルヴェニアのみ、この二つ

の町を道路が通過することを条件に連邦政府の提案を承認した。ペンシルヴェニアの決定に対し、ギャラティンはワシントン・カウンティが次のマディソンが出馬する大統領選挙にとって重要な票田であること、また、多少ルートが変更してもカンバーランド国道の完成によって連邦の絆は高まり公共の利益を推進することに関わりがないこと等を理由に挙げて、当初のルートに拘わるよりも、州・地方の反対を取り除く方が得策であるとの見解を示し、ジェファソンにルートの変更を迫った。ジェファソンは、連邦事業に地方利害が介在することに幻滅を覚えながらも、結局、ペンシルヴェニアの条件を受け入れた。連邦政府事業に地方利害が働いたことは確かである。しかし、連邦政府が地方の意向を受け入れカンバーランド国道のルートが変更したからといって、同国道の意義が薄れることはいささかもなかった。1808年初め、ジェファソンはカンバーランドからマノンガヒーラ川 (the Monongahela) のブラウンズヴィル (Brownsville) まで道路を建設することを議会に報告した。このいわゆるカンバーランド国道は1813年に最初の区間であるカンバーランドからヴァージニア州のホイーリングまでが開通する⁵³⁾。

第二次大統領就任演説において、ジェファソンが連邦憲法の改正に言及した上で、連邦政府による国内交通路の整備構想を打ち出す前、既に、ジェファソン政権が内陸部の道路を建設する端緒を開いていたことは、ここで改めて指摘するまでもない。しかし、この2%道路建設基金が、同演説の開発構想を先取りするものであったとは言えないだろう。むしろ、連邦の強化という側面では共通する政策意図を持ちながらも、全く別種のものであったと言った方がよい。公債償還後の余剰資金を利用して連邦規模で連邦政府が国内交通路の開発を推進するという構想は、ルイジアナ購入後、拡大した共和国において、連邦の紐帯を高めるためにジェファソン政権が展開した政策の一環をなすものと位置付けられる。そして、ジェファソンが、第二次大統領就任演説で表明した連邦規模の国内交通路の開発構想は、1808年のギャラティンの「道路と運河に関する報告書」の中で展開されることになるが、そこでは、明らかにカンバーランド国道事業の経験が生かされていたと言ってよいだろう。

3節 「道路と運河に関する報告書」

（1）第六回年次教書

1805年12月に出された第五回年次教書では⁶⁴⁾、同年3月の第二次大統領就任演説で言及した内陸開発問題にジェファソン一切触れていない。教書の中で、この問題が改めて扱われるのは第六回年次教書においてである。

1806年12月2日の第六回年次教書において⁶⁵⁾、ジェファソンはミシシッピ川の西側に不法駐留したスペインに対する防衛問題、港湾都市および領海の防衛の必要性など、ヨーロッパ諸国との外交面での緊張関係を語る一方で、公債の全てが償還された後のこととして、連邦財政に蓄積される余剰資金の用途を提案している。この年発表された歳入はジェファソン政権に入って最高の1,556万ドルに上り、前年度と比較して200万ドルの増収になっていた。そのため、公債償還も順調に進み、ルイジアナ購入費も含めて元本の2,300万ドルが償還されたことが報告されている。この好調な財政収入を背景に、ジェファソンは、第二次大統領就任演説において言及した国内交通路の整備構想を再び提案した。既に、同年3月には、カンバーランド国道の建設事業が立法化され、道路のルートをめぐる関係各州の利害が錯綜していた。

このような状況の中で提出された教書は、余剰資金の源泉である関税率を低くして外国の製造業を利するよりも、「関税を維持しその収入を公教育、道路、河川、運河、そして連邦政府の憲法上の列举権限に付け加えた方が適切と思われる公的な開発事業といった重要な政策対象に支出することを、関税を支払う富裕層の愛国心は良しとすることでしょう」と提案する。そして、連邦政府が開発事業を行うことによって、「新たな交通網が諸州間で開かれることになるでしょう。また、諸州を分断する境界線が消滅し、彼らの多様な利益は相互に関連し合うとともに、諸州からなる連邦はほどけることのない新しい紐帯で固められることになるでしょう」とジェファソンは述べ、国内交通路の充実が、合衆国の統合に深く寄与することを指摘した。しかし、公教育の充実、道路・運河の建設、河川の開発事業等は、連邦憲法で列举された連邦政府の権限の中にないため、ジェファソンは第二次大統領就任演説に次いで再び連邦憲法に修正条項を付与することを提案していた。

第六回年次教書におけるジェファソンの提案は、ほぼ第二次大統領就任演説を受け継いだものであるが、幾つかの点で同演説と趣を異にしている。まず、

連邦政府の政策対象に関して、同演説が全般的な分野に言及していたのに比べると、教書で言及される対象は公教育と国内交通路の開発事業に絞られていただけでなく、同演説にあった「各州への公正な再配分」の字句も削除されていた。

まず、連邦政府に新たな権限の付与を提案する内容が教書において縮小された背景には、マディソンの意見が反映されている。というのも、当初教書の草稿には第二次就任演説と同様な内容が盛り込まれていたが、草稿にあった製造業、技術の字句に関してマディソンが、憲法条文を超える危険な内容であり、内容そのものは一般の福祉に相当すると指摘したことから、この記述は教書では改められた³⁶⁾。

一方、連邦支出を連邦下院における議員構成比に抑えることで各州の同意を得やすくし、出来るだけ連邦憲法を厳格に解釈する立場と合致させようとしたジェファソンの提案は、ギャラティンの助言で撤回された。草稿の過程でギャラティンは、連邦政府がこの連邦の構成比率に応じて各州に正確に教育および内陸開発事業費を支出することは不可能であるとし、政策実施の立場からジェファソンに対して「各州への公正な再配分」の削除を助言していた³⁷⁾。

また、公教育に関しては第二次就任演説と比べ連邦政府の役割が教書の中ではやや敷衍された。教書の中でジェファソンは、公有地の売却益を基にした教育基金の創設を提案している。この教育基金を利用して、連邦政府がどのように教育に関わろうとしているのかは明らかでない。ただ、教育は政府の管轄事項に属する問題と位置付けることで市民に対し教育機会の平等が達成されるとの見解を示していた³⁸⁾。ジェファソンが、公教育を内陸交通路の整備と同時に進めようとしたことは、その後ジョエル・バーロウ (Joel Barlow) に宛てた書簡でも明らかである。「人民は、一般に教育よりも、運河や道路により関心を抱いています。しかしながら、私としては、我々が運河や道路を教育と同一のペースで推進していくことを期待しています³⁹⁾。」

さらに、憲法改正提案に関して、ジェファソンが憲法を厳格に適用する立場から、連邦憲法が改正され権限が拡大した連邦政府の下で、国内交通路の開発事業や公教育政策を行おうとしたことは上述した。この憲法改正提案の背景に、1806年3月に成立したカンバーランド国道建設法の影響がなかったとは言えないだろう。現行の憲法の下で、国内交通路の開発を推進しようとするれば、この法律のように関係各州の同意を必ず取り付けなくてはならない。結果として、

ジェファソン政権における内陸開発の諸問題（2）

既にカンバーランド国道の起点を巡って各州の利害が錯綜したように、連邦政府の政策、ルート選定地をめぐる各州の個別利害に左右されざるをえない。それ故、教書における連邦改正提案は、ジェファソンの政治信条のみならず、連邦行政の観点からの提案であった点も看過できないだろう。

さて、公債償還後という条件付きではあったが、第二次大統領就任演説に続いて第六回年次教書においても連邦政府による大規模な開発構想が盛り込まれたその背景について言及する必要がある。まず、連邦政府の財政状態が好調であったことが内陸開発構想を生む直接の原因であったことは言うまでもない。1805年5月29日にギャラティンに宛てた書簡の中で、ジェファソンは「どのような理由からであろうと、歳入の増加は、それが我々の税収を自由に使える時期を早めかつ我々が運河、道路、大学等の政策課題に乗り出す時期を早めることとなりますから、喜ばしい状況です⁽⁴⁰⁾」と、述べていたように、連邦政府の歳入増という環境は、連邦政府による内陸開発構想を後押しする状況変化であった。

第二に、ルイジアナ購入がジェファソン政権の政策転換に果たした影響も当然考慮されねばならない。拡大した共和国をいかに運営するかという問題は、ジェファソン政権にとって切実な問題であり、第二期以降のジェファソンの連邦観の変化が連邦政府の政策枠組を変えたことは無視できない。ジェファソン政権がアメリカ合衆国の連邦体制を州権の強い連邦から幾分か統一国家的な連邦に促えなおしたことで、連邦憲法の改正提案とともに連邦政府がアメリカ合衆国の外交、防衛のみならず州政府の管轄権に干渉する国内生活基盤の整備にも取り組むことを表明できたと言えよう。しかも、連邦政府が直接、開発事業に乗り出すことで、開発条件の悪い地域特に西部においても、交通路建設が可能になる。第六回年次教書の中で、国内交通網が開かれれば地域利害を越えて連邦の絆が深まることをジェファソンが自ら語っていたように、連邦政府による内陸開発事業は政治的にも経済的にも合衆国の統合を強化する上で要となる政策提案であったと言える。この第二次大統領就任演説が示したジェファソン政権の変化に関して、ヘンリー・アダムズは、インディアン諸部族の動向を警戒し拡大した領土の領有および防衛という軍事的な観点から、ジェファソンが従来の政治信条を放棄し連邦政府の管轄権を拡大しただけでなく、連邦への求心力を高めるために、ギャラティンの意見を採り入れて国内交通路の開発問題を政策課題に掲げた点を指摘している⁽⁴¹⁾。

さらに、第三として、連邦政府が主導する内陸開発政策構想が、ジェファソンにとってもまた連邦政府にとっても唐突な提案であったとは必ずしも言えない点にも注意する必要がある。ジェファソン政権はその第一期、港湾整備事業において、フェデラリスト政権の政策枠組を継承しただけでなく、後にカンバーランド国道となる西方道路の建設計画においては前政権の枠組をさらに発展させていた。しかも第二期では、一部地域に限られていた開発助成政策を前フェデラリスト政権をしのぐ全国規模の内陸開発構想へと高めた点是否定できない。また、ジェファソン自身、その政治的経歴を振り返ってみると、連邦憲法制定以前のヴァージニア州を舞台にポトマック川の航行開発事業を州政府が行うことに熱心であった事実も看過できない。ジェファソンの政策転換に対するギャラティン、あるいはマディソンの影響は否定できないが、本稿第2章3節で明らかにしたように、ジェファソンは公益性の高い交通路の開発整備に政府が関与することに対し州政治のレベルでは積極的であった⁴²。内陸開発事業を始め国内の生活基盤整備に連邦政府が乗り出すというジェファソン政権が第二期において表明した政策は、ジェファソンがヴァージニア州政治において示した行政手法との連続性が高いものである。確かに、第二次大統領就任演説および第六回年次教書が示した政策構想は連邦政府の権限を拡大し従来の連邦制の構造を変える方針転換であったし、ジェファソンがそれまで、表明してきた連邦政府観に反するものであったが、その一方で、内陸開発事業において、政府が中心的な役割を果たす点ではヴァージニア州政治においてジェファソンが示してきた政策方針との共通点を軽視できないだろう。

(2) 「道路と運河に関する報告書」

1805年3月の第二次大統領就任演説、1806年3月のカンバーランド国道建設法、同年12月の第六回年次教書と、ジェファソン政権が国内交通路の整備に積極的に乗り出す姿勢を表明して以降、財政難に陥り建設計画が難航している運河ならびに道路の開発事業者の側から、連邦議会に対し建設資金の助成を求める嘆願書が提出されるようになった。

チェサピーク&デラウェア運河とルイスヴィルのオハイオ川の滝周辺の運河建設への連邦政府による財政支援は、既に、1805年から連邦議会の議題に上っていたが、本格的に審議されるようになるのは1806年1月に入ってからである。前者は、平時戦時を問わず、合衆国の内陸航行路にとって不可欠な交通路であ

り、東部、北部、南部、西部への要衝地であるとの嘆願書が推進者によって出された。また、後者の計画はオハイオ川周辺に便益をもたらすことが強調された。しかし、上院の委員会では両事業を支援する法案が提出されたにも拘らず、下院では、未償還の公債を抱えているという財政的理由等から個別事業への財政支援は時期尚早としてこの時は見送られた。翌年1月、再び民間会社の株式を西部の公有地の土地証書と交換することでこれらの事業を支援する法案が上院に提出され、デラウェア州選出のジェイムズ・ベイヤード (James A. Bayard) とケンタッキー州選出のヘンリー・クレイ (Henry Clay) は、協力して両事業への連邦の財政支援を擁護した。クレイは当時、オハイオ川の滝周辺の運河会社への連邦助成を求めている。

ベイヤードは、法案審議の際、要塞や武器庫の建設、港湾整備事業や公共建築物の建設等のように、連邦憲法上明確な権限はなくとも連邦政府が従来行ってきた政策の延長線上で、運河の建設事業を捉えるとともに、これらが、連邦憲法第一条第九節一八項が規定する「連邦行政上必要かつ適切な全ての法律を制定する権限」に含まれるとの合憲論を展開した。さらに、彼は、アメリカにおける内陸航行路の不備が、独立戦争時の港湾都市への被害を大きくしたとして、国防の観点からも連邦政府による運河建設権限を擁護した。これに対し、チェサピーク&デラウェア運河への支援に反対していたJ. Q. アダムズは、関係各州同士の結託を批判するとともに運河建設事業が利権の温床になるとの懸念を表明し、財務長官ギャラティンに対して、連邦議会が支援する価値がありかつ必要な道路、運河、および河川の航行開発事業に関する全般的な計画を提出するように求める決議を提出した。アダムズの決議そのものは即座に否決されたものの、個別の開発事業への連邦助成は推進派と反対派の間で膠着状態になっていた。そうした中、オハイオ州選出のウォーシントンが、合衆国の南北を内陸航行路で結ぶ計画、および大西洋岸の諸州を結ぶ有料道路計画に関してギャラティンに調査分析を要請する二つの決議を提出したことが端緒となって、財務長官ギャラティンの有名な「道路と運河に関する報告書」が生まれることになる。2月27日ウォーシントンは、連邦憲法上可能な範囲内での開発計画に決議内容を変更するようとのアダムズの助言を受け、結局、自らの決議を撤回した。そして、ギャラティンに対して、既存の道路および運河の開発事業に関する報告と連邦助成が可能な事業計画についての全般的な報告書を求める提案を改めて行った。しかしながら、この審議の過程で連邦議会の下院、上院は

ともにジェファソンが教書で提案していた連邦憲法の改正問題を一度として提議することはなかった⁴³⁾。

1807年3月2日に上院は、財務長官ギャラティンに対し次会期に上院に対して、「連邦政府による内陸開発の対象として、政府の助成を必要としかつその価値のある事業ならびにその事業の性格に関する意見とともに、道路および運河建設のために連邦議会の権限の範囲内にある措置を適用する計画を用意し報告すること」を命ずる決議を多数決で採択した。また、その決議は、合衆国における道路・運河の現状とその開発主体についての資料の提供をもギャラティンに求めている。それから一年余り後の1808年4月6日、ギャラティンは「道路と運河に関する報告書」を上院に提出したのであった⁴⁴⁾。

「道路と運河に関する報告書」は、既に、本章1節で概観したように、当時のアメリカ合衆国内の交通路の現状について詳細な報告を行うとともに、運河と有料道路を組み合わせて、合衆国内の交通網を整備する計画を提案するものであった。

ギャラティンは、報告書前文において⁴⁵⁾、道路および運河が一般の福祉にいかにか寄与するか証明を要すまでもなく認められていると述べ、先進国と比べ合衆国において交通路の開発が進まない理由を、開発資金の不足、人口と比較した場合の広大な領土にあると分析している。しかも、合衆国では大西洋岸地域を除いては、距離を短縮する通商路も開発されていないばかりか、開発事業が単発で行われ相互連関性を持たないため、各開発事業の付加価値は小さく収益も向上しないと言う問題点があった。ギャラティンは、開発事業が全て利益を生むわけではないことを鑑みると、これらの弊害を除去し国内交通路の開発を進められるのは、豊富な資金を有しかつ合衆国全体に権限が及ぶ連邦政府のみであると結論付けている。また、良質な道路と運河が建設されることで、アメリカ合衆国内の距離は短縮され、通商および人的交流が促進されるとともに、より親密な利益共同体を築くことによって、合衆国内の遠隔地間が結びつけられると述べ、結論として、連邦政府が開発事業を行うことで、「対外的には独立を、国内に対しては平和と自由を保障する連邦をこれほど効果的に強化しかつ持続化させるものはありえない」と論じている。

ギャラティンによれば、アメリカ合衆国の地形を考慮した上で必要な開発計画およびその費用見積もりは、以下のように算出される⁴⁶⁾。

ジェファソン政権における内陸開発の諸問題（2）

I 「大西洋沿岸沿いに北部と南部を結ぶルート」

- ①マサチューセッツ州からノースカロライナ州への内陸航行路を開く運河建設

マサチューセッツ運河、ニュージャージー運河、デラウェア川とチェサピーク湾を結ぶ運河、チェサピーク湾とアルプマール湾を結ぶ運河

- ②メイン地区からジョージア州への有料道路建設

:①3,000,000ドル、②4,800,000ドル
計7,800,000ドル

II 「大西洋と西部の河川間にある山脈を横切って東部と西部とを結ぶルート」

- ①大西洋に注ぐ四河川の航行路の整備

サスケハナ川もしくはジュニアタ川（the Juniata）、ポトマック川、ジェイムズ川、サンティー川もしくはサバンナ川の航行開発

- ②山脈を横切る西部の四河川と大西洋に注ぐ四河川を結ぶ有料道路の建設
アレゲニー川とサスケハナ川もしくはジュニアタ川を結ぶ道路、モノガヒーラ川とポトマック川を結ぶ道路、カナワ川とジェイムズ川を結ぶ道路、テネシー川とサンティー川もしくはサバンナ川（the Savannah）を結ぶ道路

- ③オハイオ川の滝周辺の運河建設

- ④デトロイト、セント・ルイス、ニューオリンズへの道路建設

:①1,500,000ドル、②2,800,000ドル、③300,000ドル、④200,000ドル
計4,800,000ドル

III 「大西洋の沿岸地域と五大湖、セント・ローレンス川を結ぶルート」

- ①ハドソン川とシャンプレイン湖を結ぶ航行路の開発

- ②ハドソン川からオンタリオ湖への運河建設

- ③オンタリオ湖から、さらに上流域のミシガン湖の先端までの内陸航行路を開くナイアガラの滝周辺の運河建設

:①4,000,000ドル、②800,000ドル、③2,200,000ドル
計1,000,000ドル

総計16,600,000ドル

ギャラティンはこの1,660万ドルと言う見積額にさらに不測の出費に備えて340万ドルを加算することで全体で2,000万ドルが以上の開発を行うために必要

であると算定していた。

この2,000万ドルもの開発資金をいかに捻出するかに関して、ギャラティンは明快である。合衆国が平時にあるという前提で1809年から1815年までの毎年の歳入見積もりは1,400万ドルであり、それに対し、歳出は公債償還費に充てる400万ドルおよび不測の事態のための40万ドルを含め850万ドルを超えることはない。結果として、毎年550万ドルが余剰資金をして連邦財政に残ることになる。このような長期的な財政見通しに立った上で、毎年200万ドルを拠出していけば、十年間で2,000万ドルを支出することは可能であるというのがギャラティンの結論であった。

また、直接、一般財政から支出する以外の方法として、ギャラティンは開発資金の財源として国際情勢に左右されることのない西部の公有地売却益と実際の開発事業が生む収益にも注目していた。

当時の財政状況から見れば、連邦政府が大規模な国内交通路の開発事業に着手することは不可能ではなかった。問題は連邦政府がこれらの開発事業を直接行えるかどうかにあった。ギャラティンは連邦憲法の改正がなされるまでは、開発事業に関して各州の同意が不可欠であり、同意を得るための事業計画の修正は必然的に、州が資金の配分方法に介入することになるとの弊害を指摘している。また、現連邦憲法において可能な連邦資金の拠出方法としてギャラティンは、合衆国が各州の同意を得て、連邦政府資金のみで開発事業を行うか、あるいは、民間会社の株式を購入して開発事業に出資するかとの二つの方法を示している。前者の方法は、地方利害を効果的にコントロールし、事業に全体的な方向性を与えられるであろうし、細部では後者の民間会社による方が経済的であると利点を挙げていた。結論として、現時点で連邦政府が開発事業に関わるとすれば、連邦資金で開発が進められているカンバーランド国道は例外として、既に認可されている開発事業に対して資金を貸し付けるか株式に出資するかという方法以外にないと、ギャラティンは分析している。そして、当時の開発事業の中で、チェサピーク&デラウェア運河、サスケハナ運河、ディズマール・スンプ運河に対して連邦支援が認められるとともに、オハイオ運河、ピッツバーグ道路にも連邦政府の資金支援は可能であるとの見解を示していた。

さらに、ギャラティンは具体的な開発場面においても開発主体として連邦政府の利点を強調している。中立的な立場の連邦政府が内陸開発事業の選定を行うことで、地域の利害にとらわれず最良の選択ができるとして、内陸開発にお

ジェファソン政権における内陸開発の諸問題（2）

ける連邦政府の役割を重視するのである。

港湾の整備事業に始まり、郵便ルートの設定、カンバーランド国道の建設、そして「道路と運河に関する報告書」に至るまでのジェファソン政権の内陸開発事業の軌跡をたどってみると、アメリカ合衆国の領土の拡張と平行して連邦政府の機能が拡大しつつある。当初は、既存の州政府が存在せず財政基盤の脆弱な西部地域を主眼としていた内陸交通路の開発対象域は、次第に、西部に限られなくなっていく。連邦政府は、中立貿易の結果生じた連邦政府の豊かな資金力を背景に、従来、州の専属的管轄領域であると捉えていた国内の社会基盤整備事業に乗り出し始めていた。連邦政府の政策対象範囲の拡大は、当然ながらジェファソン政権における連邦政府観の変化を伴っていたと言ってもよい。1796年郵便道路の建設をめぐるマディソンに反対した際あるいは1802年デラウェア川の栈橋建設への連邦助成に不快感を示した際、ジェファソンは少なくとも二つの理由からこれらの事業に反対していた。第一に、連邦憲法を根柢とするものである。この場合、憲法を厳格に解釈する立場と、連邦政府の役割を限定的に捉える立場とが同時に混在している。そして、第二に、連邦政府事業が利権の温床となり政治的腐敗を引き起こすとの懸念から反対していた。しかし、第二次大統領就任演説以後ジェファソンは、連邦政府による内陸開発政策を表明するにあたって、自らの反対論を克服するために、第一に対しては連邦憲法に新たな修正条項の付与を求める憲法改正提案、第二に対しては各州公平さの原則を打ち出した。後者は、開発事業の州間での不均衡を是正し、少なくとも連邦政府事業が特定地域を利することがないように配慮している。この時、ジェファソンは連邦政府を合衆国の福祉の行為主体として位置づけてはいた。しかし、諸州の平等さに固執しており、州権を重視する従来の連邦観から完全に脱していたわけではなかった。ところが、ギャラティンが提出した「道路と運河に関する報告書」は州権への拘わりが消え、全国的な視野で、連邦政府を諸州の利害調整役として再定義する。明らかに国家的立場から連邦政府を公益の推進役として捉えなおしている。公式文書が示すこの一連の連邦観の変化は、そのままジェファソン政権における内陸開発問題の深化を裏付けるものであったと言える。

4節 「道路と運河に関する報告書」の意義

ギャラティンは「道路と運河に関する報告書」において、連邦政府が国内交通路の開発を後押しすることで、民間資本の乏しさ、開発領域の広さという合衆国の開発を阻害する諸条件に対処できる上、結果として、連邦内の地域交流を深めることで、連邦そのものの強化につながることを指摘する。しかも、具体的な開発場面でも開発主体として連邦政府の利点を強く意識していた。ギャラティンの報告書そのものは、ジェファソン政権においてジェファソンの第二次大統領就任演説、さらには、第六回年次教書の流れを汲む連邦政府による大規模な国内交通路の整備構想を集大成するものと言ってよい。さらに言えば、これまでジェファソンの提案が具体性を欠くものであっただけに、ジェファソン政権が初めて提出した具体的かつ現実的な連邦規模での開発計画であった。

ギャラティンの報告書に関してカーター・グッドリッチ (Carter Goodrich) は、後年行われた開発状況と照らし合わせた上で、合衆国の地理把握の確かさと、それに対応した開発計画の的確さを高く評価している。本文末に掲載した [資料1] にあるように、ギャラティンの報告書にあったⅠ「大西洋沿岸沿いに北部と南部を結ぶルート」①マサチューセッツ州からノースカロライナ州への内陸航行路を開く運河建設計画では、マサチューセッツ運河計画が1914年にコッド岬運河 (Cape Cod Canal) として、ニュージャージー運河計画が1834年にデラウェア&ラリトン運河として、デラウェア川とチェサピーク湾を結ぶチェサピーク&デラウェア運河として1830年に、チェサピーク湾とアルブマール湾を結ぶ運河計画はディズマール・スポンブ運河として1828年に完成している。

Ⅱ「大西洋と西部の河川間にある山脈を横切って東部と西部とを結ぶルート」では、②山脈を横切る西部の四河川と大西洋に注ぐ四河川を結ぶ有料道路の建設計画においても、道路だけでなく後に鉄道が敷設されるなどしてルートが整備された。アレゲニー川とサスケハナ川ないしジュニアタ川を結ぶ道路計画は、ペンシルヴェニア州政府事業として1834年に、また1855年にはペンシルヴェニア鉄道が開通している。モノガヒーラ川とポトマック川を結ぶ道路計画は、カンバーランド国道が1818年に、チェサピーク&オハイオ運河が1850年に、ボルティモア&オハイオ鉄道が1853年に完成している。カナワ川とジェイムズ川を結ぶ道路計画は、カナワ&ジェイムズ運河として1851年に、チェサピーク&オハイオ鉄道が1873年に、さらに、テネシー川とサンティー川ないしサバンナ

川（the Savannah）を結ぶ道路計画はブルーリッジ鉄道として1861年に開通している。また、Ⅲ「大西洋の沿岸地域と五大湖、セント・ローレンス川を結ぶルート」においては、①ハドソン川とシャンプレイン湖を結ぶ航行路の開発計画が、1823年にシャンプレイン運河として、また、②ハドソン川からオンタリオ湖への運河建設③オンタリオ湖から、さらに上流域のミシガン湖の先端までの内陸航行路を整備する両計画は、1825年にエリー運河が、1828年にオスウィゴ運河が、1841年から1851年にかけてニューヨーク・セントラル鉄道が開通している。アメリカ合衆国の河川、湾、湖を生かしたギャラティンの東西および南北を結ぶ大規模な道路、運河網の建設計画は、一九世紀前半にほとんど何らかの形で実現することになる⁴⁷⁾。

しかしながら、ギャラティンの運河および道路建設構想の先見性は高く評価されるものの、その一方で、報告書に問題点がなかったわけではなかった。まず、ギャラティンの報告書が、開発資金の工面においてあまりにも楽観的な財政見通しに基づいている点である。グッドリッチは、新たな課税、公債発行を考慮していない報告書の財政案は、平時、関税依存の歳入構造、大規模な軍事支出の欠如を前提としており、潜在的に政治的不安定要素を抱えていた点を指摘している⁴⁸⁾。関税収入に大きく依存するジェファソン政権の財政体質は国際情勢の影響を受けやすく、この不安定さは、ギャラティンの綿密な開発計画を机上の空論に変えてしまいかねなかった。実際、1806年4月以降相次いで出された輸出禁止法とこれらジェファソン政権の平和的威嚇に基づく外交政策の最後を飾る1807年12月の出港禁止法（the Embargo Act）が効果を発揮するようになると、連邦政府の財政状況は著しく悪化した。1806年以降過去最高を更新し続けていた連邦の歳入額は、1808年11月第八回年次教書が出された時は1,800万ドルを超える勢いであったが⁴⁹⁾、翌年は約1,000万ドルも税収が落ち込むことになる。しかも、1812年戦争に続く過程で軍事費も増大の一途をたどり、マディソン政権に入ると、余剰資金の使途に思いめぐらすような余裕はもはやありえなかった⁵⁰⁾。

しかも、ギャラティンの報告書は、公益の主体者として連邦政府を理想化しすぎていた。ギャラティンが「あらゆる地域利益を概観しかつあらゆる地方事情に優越している連邦政府のみが、全国的な開発事業の選定を完全に行える⁵¹⁾」と指摘する連邦政府像は、あまりにも理念的である。また、ギャラティンが指摘するように連邦上院が開発事業への連邦助成を選定する際、地方的偏向を超

越し、全体的な原則に立って審議される⁶²⁾ののだろうか。上院においてであれ下院においてであれ連邦議会が諸州の利害を代表する場になりがちなことは、1790年代の郵便道路のルートを巡る沿岸地域と内陸地域の対立、1806年のカンバーランド国道のルート選定、1805年から1807年にかけてのチェサピーク&デラウェア運河会社、オハイオ運河会社への財政支援問題等にみられる通りである。ギャラティンの報告書に見られる地域利害を超越した連邦政府観は、報告書が連邦政府による内陸開発事業を推進する立場において書かれていることと無縁ではないだろう。

連邦政府の役割を理想化しすぎ、かつ財政的な面で政治情勢の変化への対応を欠くとはいえ、ギャラティンの報告書は、単に、連邦政府が大規模な国内交通路の整備事業を行おうとしたという事実とは別に、当時の連邦政治に大きな足跡を残したことは確かである。それは連邦憲法を改正せずとも、連邦政府が大規模な開発事業に参画することができることを改めて明らかにした点である。ワシントン政権下の港湾整備事業に始まってジェファソン政権下のカンバーランド国道建設事業に至るまで連邦政府は連邦制度の枠組みを変えないことなく国内の交通路の開発事業を行ってきた。しかし、報告書の中でギャラティンが現憲法下で可能な連邦政府の内陸開発事業への対応策を明示したことは、皮肉なことに、むしろ連邦政府の内陸開発事業に関して州政府の発言権が強まり、ジェファソンやギャラティンの意図に反する結果となりかねなかった。すなわち、連邦憲法を厳格に解釈する立場をジェファソン政権が維持する限り、州の個別利害が連邦政府の開発政策に介入してこざるをえず、ギャラティンが考えていた連邦政府に期待される政治的役割は望むべくもなかった。しかも、連邦政府の開発事業が利権の温床となりうる事態はジェファソンが最も嫌悪していたことであった。

連邦政府が現憲法下においても、関係各州の合意によって、内陸交通路の開発事業に参入することが可能であることが明らかになったことで、個別事業への連邦助成が行いやすくなったことは確かであろう。ギャラティンが報告書の中で連邦政府の助成を認めたチェサピーク&デラウェア運河、ディズマール・スロンブ運河、チェサピーク&オハイオ運河に対しては、連邦助成が実現している。ジェファソンの第二次大統領就任演説およびカンバーランド国道事業以降、連邦政府による内陸交通網の開発事業論議が活発化していたとはいえ、やはり、ギャラティンの報告書がその後果たした役割は大きかったと言える。

ギャラティンの報告書は、連邦憲法を改正することなしに、ジェファソン政権が国内交通路の整備に乗り出すことを正当化した。しかしながら、公益の主体者である連邦政府が、各州の利害にとられることなくアメリカ国内の交通網の整備を主導するという、当初の意図が薄れてしまったことは否定できない。

終わりに

1808年11月8日に出された第八回年次教書は⁽¹⁾、英仏両国に対する経済制裁としてジェファソン政権が前年暮れから行っている出港禁止措置を正当化するとともに、軍事的緊張の高まりを象徴して、港湾都市の防衛体制の強化、常備軍、民兵の増強、そして軍需工場の拡充とその支援の必要性が語られており、第七回年次教書に続いて軍事的な色彩の濃い年次教書である⁽²⁾。

アメリカ合衆国が国際的に孤立し、外国との貿易が途絶えたことで、ジェファソンはその最後の年次教書において、国内製造業の振興と国内交通路の開発を重視することを明確に指摘し、新たな国内政策ビジョンを提示していた。国内交通路の問題はこれまでのジェファソン政権においては、合衆国の統合を強化するという政治的な文脈で語られがちであったが、ここでは国内市場の形成を意識した経済的な側面が鮮明に打ち出されていた。

しかしその一方で、ジェファソンはこの教書においても、対外通商関係が平和と安全を回復した時との条件付きではあったが、将来蓄積される余剰資金の使途を提議している。余剰資金を国庫に蓄えておくか。歳入を削減するか。あるいは、現憲法においてか憲法改正後か、いずれかの下で、道路、運河、河川、教育、そしてその他合衆国の繁栄および連邦にとって重要な基礎となるものの発展のために支出するか。ジェファソン自身は、第三を最も望ましい選択として挙げていた。

とはいえ、第八回年次教書の草稿では、ジェファソン自身は、なお国内交通路の開発事業に対して、各州平等な予算配分の原則を適用することに拘わっていた。しかし、二年前と同様にギャラティンは、ジェファソンの著した同年次教書の草稿への覚え書きの中で、予算配分の融通がきかず、政策の硬直を招くとの理由から、再びジェファソンが各州公平の原則を掲げることに反対した。そして、連邦政府による内陸開発事業は、根本的に連邦憲法の改正が行われなければ有効に実施されることはないとの見解をギャラティンは示し⁽³⁾、「道路

と運河に関する報告書」に内在する欠陥を認識していた。草稿における議論はともかく、ギャラティンの報告書が出された後のこの教書において、ジェファソンがもはや連邦憲法の改正を、開発事業を行うための前提条件としなかったことは興味深い。

国際政治状況の悪化によって、教書は一方では国内製造業を振興しアメリカの経済的自立を目指しつつも、他方では楽観的な外交見通しから未だに国際的な生産部門の分業体制に執着している。ジェファソン政権が関税依存の財政体質から脱却し、国内税を復活させ国内税を基盤とする税制改革を打ち出さない限り、国内市場の形成を促進する政策転換は国内の政策的裏付けに乏しいものであった。アメリカ合衆国の将来に対して教書では相矛盾するヴィジョンを掲げつつも、ジェファソンが、従来国際的な自由貿易主義から保護貿易主義へと方針を転換し、国内市場の自立とそれを可能にするための基盤として国内の交通網の整備をこれまで以上に強く意識していたことは間違いない⁽⁴⁾。

しかしながら、ジェファソン最後の年次教書では、中立外交政策の下、これまで、ヨーロッパの戦争で漁夫の利を得てきた合衆国の海運業に大打撃を与えることになる出港禁止法の影響はまだ財政には顕れていなかった。むしろ、皮肉なことに、ジェファソンが財政報告をした八年間の中で最高の歳入額を記録していたのであった。

(備考) 本稿は、1995年財団法人アメリカ研究振興会の研究助成金による研究成果である。

[資料1] ギャラティンの報告書で提案されていた計画とその建設状況

ギャラティン案

建設、〈建設主体〉、竣工年

I 「大西洋沿岸沿いに北部と南部を結ぶルート」

① マサチューセッツ州からノースカロライナ州への内陸航行路を開く運河建設計画

* マサチューセッツ運河計画

コッド岬運河 (Cape Cod Canal)、〈民間会社〉、1914年

ジェファソン政権における内陸開発の諸問題（2）

* ニュージャージー運河計画

デラウェア&ラリトン運河、〈民間会社〉、1834年

* デラウェア川と&チェサピーク湾を結ぶ運河計画

チェサピーク&デラウェア運河、〈連邦政府、州政府、民間会社による複合方式〉、1830年

* チェサピーク湾とアルプマール湾を結ぶ運河計画

ディズマール・スポンブ運河、〈連邦政府、州政府、民間会社による複合方式〉、1828年

II 「大西洋と西部の河川間にある山脈を横切って東部と西部とを結ぶルート」

② 山脈を横切る西部の四河川と大西洋に注ぐ四河川を結ぶ有料道路の建設計画

* アレゲニー川とサスケハナ川ないしジュニアタ川を結ぶ道路計画

フィラデルフィア&コロンビア鉄道、サスケハナ&ジュニアタ・ディヴィジョン運河、ポーターズ鉄道（Portage Railroad）、西部ディヴィジョン運河（Western Division Canal）、〈メインライン州政府〉、1834年
ペンシルヴェニア鉄道、〈地方政府、民間会社による複合方式〉、1855年
（但し、フィラデルフィア&コロンビア間は州政府から購入。また、ピッツバーグまで開通。）

* モノガヒーラ川とポトマック川を結ぶ道路計画

カンバーランド国道、〈連邦政府〉、1818年

（ホイーリングまで開通。）

チェサピーク&オハイオ運河、〈連邦政府、州政府、地方政府、民間会社による複合方式〉、1850年

ボルティモア&オハイオ鉄道、〈州政府、地方政府、民間会社による複合方式〉、1853年

（ホイーリングまで開通。）

* カナワ川とジェイムズ川を結ぶ道路計画

カナワ&ジェイムズ運河、〈州政府、地方政府、民間会社による複合方式〉、1851年

チェサピーク&オハイオ鉄道、〈州政府、地方政府、民間会社による複合方式〉、1873年

（ブルーリッジ鉄道およびコンヴィントン&オハイオ会社は州政府事業として設立されたが、州政府の株式はオハイオ川への鉄道が竣工する前に、民間投資家に売却された。また、ウェストヴァージニアのハンティントンまで開通。）

* テネシー川とサンティー川ないしサバンナ川を結ぶ道路計画

ブルーリッジ鉄道、〈州政府、地方政府、民間会社による複合方式〉、1861年

Ⅲ「大西洋の沿岸地域と五大湖、セント・ローレンス川を結ぶルート」

- ① ハドソン川とシャンプレイン湖を結ぶ航行路の開発計画
シャンプレイン運河、〈州政府〉、1823年
- ② ハドソン川からオンタリオ湖への運河建設
- ③ オンタリオ湖から、さらに上流域のミシガン湖の先端までの航行路計画
エリー運河、〈州政府〉、1825年
オスウィーゴ運河、〈州政府〉、1828年
ニューヨーク・セントラル鉄道、〈主として民間会社〉、1841-1851年
(オルバニーからスキネクタディ間には地方政府の助成があった。また、オルバニーとバッファロー間は1841年に、ニューヨーク市からのハドソン・リヴァー鉄道は1851年に開通し、1853年には合併によってニューヨーク・セントラル鉄道が設立された。また、オルバニー沿いのハドソン川は1866年まで架橋されていなかった。)

注

第3章

- (1) *Report of the Secretary of the Treasury on the Subject of Public Roads & Canals* (Washington: R. C. Washington, 1808; reprint ed., New York: Augustus M. Kelley, 1968). 以下、報告書で扱われる地名は全て原文に従った。それ故、現在の地名とは名称、表記が異なる場合もある。「道路と運河に関する報告書」を作成する過程で、ギャラティンは、ベンジャミン・ヘンリー・ラトロープ (Benjamin Henry Latrobe) ならびに、ロバート・フルトン (Robert Fulton) から同報告書の核ともなる報告を受けている。とりわけ、1807年12月3日付けのフルトンの書簡からは、アメリカ合衆国内で道路、運河が整備されることの経済的政治的効果について、また、1808年3月16日付けのラトロープの書簡から、アメリカ合衆国の地形的特徴と運河建設の現状についての詳細な報告と見解をギャラティンは受けていた。両書簡で興味深いのは、大量輸送とコストを鑑み、フルトンが、運河網の発達を道路網の拡張よりも重視し、蒸気機関を動力とする水上輸送の可能性を勘案していたのに対し、ラトロープは、運河建設の困難な地域にレイル・ロードを敷設し、馬力で輸送効率を高めることを付言していたことである。 *Ibid.*, pp. 79-123.

- (2) *Ibid.*, p. 62.
- (3) *Ibid.*, pp. 9-19.
- (4) *Ibid.*, pp. 20-39.
- (5) *Ibid.*, pp. 39-49.
- (6) *Ibid.*, pp. 49-55.
- (7) *Ibid.*, pp. 55-62.
- (8) 商業都市の発達と市場の形成に関しては以下を参照。C. Earle and R. Hoffman, "Staple Crops and Urban Development in the Eighteenth century South", *Perspectives in American History*, 10 (1976) pp. 7-78; Douglass C. North, *The Economic Growth of the United States, 1790-1860* (New York: W. W. Norton & Company, 1966), chs. 3-5.
- (9) Appendix to *Annals of Congress*, 1st Congress, 1st Session, p. 2160.
- (10) John Lauritz Larson, "'Bind the Republic Together': The National Union and Struggle for a System of Internal Improvement", *The Journal of American History*, 74 (1987), p. 369.
- (11) Appendix to *Annals of Congress*, 1st Congress, 2nd Session, pp. 2241, 2302; 1st Congress, 3rd Session, p. 2345; 2nd Congress, 1st Session, p. 1350, pp. 1356-1357.
- (12) Joseph Hobson Harrison, Jr., "The Internal Improvement Issue in the Politics of the Union, 1783-1825" (Ph. D., University of Virginia, 1954), pp. 118-119.
- (13) 1792年の法律が定めていたオハイオ川南準州のアービンドンからケンタッキー州のダーンビルまでのルートは、以下である。From Alexandria, by Salisbury, Leesburg, Shepherdstown, Martinsburg, Winchester, Stevensburg, Strasburg, Woodstock, and Rockingham Court House, to Staunton; and from Richmond, by Columbia, Charlottesville, Staunton, Lexington, Fincastle, Montgomery Court House, Wythe Court House, Abingdon, and Hawkin's Court House, in the territory South of the river Ohio, to Danville, in Kentucky. 1794年の法律でこのルートに代わったオハイオ川沿いのホイーリングからライムストーンに至るルートは以下である。From Pittsburg, by Washington, in Pennsylvania, West Liberty, in Virginia, and Wheeling, on the Ohio, to Limestone and Fort Washington. From Limestone, by Bourbontown, Lexington, Frankfort, and Harrodsburg, to Danville, in Kentucky. From Danville, by Bardstown, to Louisville. Appendix to *Annals of Congress*, 2nd Congress, 1st Session, pp. 1333-1341; 3rd Congress, 1st Session, pp. 1431-1443.
- (14) *The Journal of the Senate including The Journal of the Executive Proceed-*

- ings of the Senate: George Washington Administration 1789-1797*, 9vols. (Wilmington, Delaware: Michael Glazier, 1977), 8: 134, 149-150, 231, 256, 272.
- (15) W. T. Hutchinson and others, eds., *The Papers of James Madison*, 17vols., vol. 1-10 (Chicago: University of Chicago Press, 1962-1977), vol. 11-17 (Charlottesville, Virginia: University Press of Virginia, 1977-1991), 16: 213, 221-222.
- (16) Jefferson to Madison, March 6, 1796, *Ibid.*, 16: 251.
- (17) Madison to Jefferson, April 4, 1796, *Ibid.*, 16: 285.
- (18) *The Journal of the House of Representatives: Thomas Jefferson Administration 1801-1809*, 8vols. (Wilmington, Delaware: Michael Glazier, 1977), 1: 393, 457-458, 479.
- (19) Appendix to *Annals of Congress*, 5th Congress, 1st Sesssion, pp. 2957-2961.
- (20) ワシントンが書いた自らの就任演説ないし年次教書への草稿の中では、運河および道路を建設する主体として各州政府を念頭においており、交通手段が発達し輸送費用が削減されることで社会経済が発展することの重要性に触れている。Proposed Address to Congress, April, 1789, John C. Fitzpatrick, ed., *The Writings of George Washington from the Original Manuscript*, 39vols. (Washington D. C.: United States Government Printing Office, 1933-44), 30: 296-308.
- (21) Alexander Hamilton's Final version of the Report on the Subject of Manufactures; Tench Coxe's Draft of The Report on the Subject of Manufactures, Harold C. Syrett and others, eds., *The Papers of Alexander Hamilton*, 27vols. (New York: Columbia University Press, 1961-1987), 10: 15-22, 310-314. 「製造業に関する報告書」は田島恵児氏他によって日本語訳が出版されている。田島恵児・濱文章・松野尾裕訳『アレグザンダー・ハミルトン製造業に関する報告書』（未来社、1990年）。ハミルトンは、商品の輸送手段を効率よくするために、イギリスにおいて製造業の発展に公道の改良と運河建設が寄与したこと、また、アダム・スミス（Adam Smith）の言説を例に引き、アメリカ合衆国においても連邦政府が内陸航行路の総合的な整備計画に基づいて直接助成していくことが望まれることについて指摘している。ハミルトンは、スミスの『国富論』の中から、以下の箇所を引用し、交通網の整備によって市場が形成されることで、商品の流通が活発になり、都市、農村ともに繁栄していくことに言及している。「良質な道路、運河、そして航行可能な河川は、輸送費を削減し、遠隔地の農村部を都市近隣とほぼ同等なものにする。それ故、

交通路の整備事業は、あらゆる開発事業の中で最大のものである。これらは、農村部において最も広大な地域を占めている遠隔地の繁栄を後押しする。これらは、都市近郊の農村による独占を阻止するので、都市にとっても利益をもたらす。また、これらは従来の市場に競合する商品を通達させるけれども、都市近郊の農村の生産物に対して多くの新しい市場をもたらすのである。その他、独占は、良好な経営にとって大敵である。良好な経営そのものは自由で普遍的な競争による以外決して普遍的に確立されないものであり、自由競争によって誰もが自己防衛のために良好な経営を行わざるをえなくなる。五十年程前、ロンドン近郊の幾つかのカウンティが、より離れた地域への有料道路の延長反対を議会で誓願した。彼らが主張するには、これらの遠隔地は労賃の安さからロンドン市場により安価な牧草、穀物を売ることができるだろう、しかし、それによって、ロンドン近郊の地代は下がり、耕作地は荒廃するだろう。しかしながら、実際に有料道路が延長されてから、近郊の地代は上がり、耕作地は改良されている。」 Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, E. Canan, ed., 3rd ed., 2vols. (London: Methuen, 1922), 1: 148-149. 日本語訳は、以下を参照にした。アダム・スミス、大内兵衛・松川七郎訳『諸国民の富』全5巻（岩波文庫、1960年）、第2巻、14頁。

一方、コックスは合衆国の現状では、交通路の便利さおよび輸送コストの安さを達成するために、政府の支援が要請されると指摘した後、輸送コストを安くし、原材料の輸送をた易くするため西部河川の波止場、港湾をよく整備された郵便道路でつなぐこと、さらに内陸航行路の開発を政府が助成することの必要性に言及している。特に、コックスは、ニューヨーク、コネチカット、ロードアイランドとボストンの間を結ぶ運河、デラウェア川とチェサピーク湾の運河、チェサピーク湾とアルプマール湾を結ぶ運河（ディズマール・スオンブ運河）の三カ所の通商上の要衝他内陸航行路が開発されることは、他の政策よりも製造業の発展に大きく寄与することを強調していた。当時のハミルトン、コックスの報告書はともに道路よりは内陸航行路の開発の方に力点が置かれている。

(22) Hamilton to Jonathan Dayton, October-November, 1799, Syrett, ed., *Papers of Alexander Hamilton*, 23: 599-604. 中野勝郎『アメリカ連邦体制の確立』(東京大学出版会、1993年)、144-154頁。

(23) Appendix to *Annals of Congress.*, 7th Congress, 1st Session, pp. 1326-1328.

(24) Jefferson to the Secretary of the Treasury, October 13, 1802, Paul Leicester Ford, ed., *The Works of Thomas Jefferson*, 12vols. (New York: G. P. Putnam's Sons, 1904-1905), 9: 398-399.

- (25) Harrison, Jr., "The Internal Improvement Issue", pp. 155-156. 1807年3月に成立した郵便道路設置法は、連邦政府とスペイン政府との合意の下アスィンズからニューオリンズに至るルートの基づいて、大統領が北緯31度からニューオリンズに至る道路を建設する権限を有しかつこのルートを通してジョージア州の未開拓地から北緯31度までの道路を開設するために建設資金を拠出する権限を有するもののまだ、拠出されていないことを付記している。An act to establish certain Post Roads; and for other purposes in Appendix to *Annals of Congress*, 9th Congress, 2nd, Session, pp. 1287-1288.
- (26) ルイジアナ地域内に新設された郵便ルートは以下である。From Mas-sac, on the Ohio river, to Cape Girardeau in Louisiana; from thence to New Madrid; from the said Cape Girardeau, by St. Genevieve, to Kaskaskias in the Indian Territory; and from Cahokia to St. Louis in Louisiana; from Natchez to Tombigy; and from Natchez to New Orleans.
- また、ルイジアナ地域は、その後オリンズ準州を中心に郵便ルートが拡充されている。1806年4月にはラピテウ定住地 (Rapide Settlement) からオパルーサス (Opelousas) に至るルートが新たに加わり、1807年3月には、ニューオリンズを中心にした郵便ルートが増設された。Appendix to *Annals of Congress*, 8th Congress, 1st Sesssion, pp. 1283-1285; 9th Congress, 1st Session, p. 1296; 9th Congress, 2nd Session, p. 1287; Noble E. Cunningham, Jr., *The Process of Government under Jefferson* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1978), p. 148.
- (27) 首都ワシントン D. C. 内の交通網の整備は、メーソン島 (Mason's Island) からポトマック川の西岸までのダムないし土手道を建設するために、ジョージタウン会社 (the Corporation of Georgetown) に対してジョージタウンに特別税を課する権限を付与した以外は、専ら民間資本を導入して行われている。ワシントン架橋会社 (the Washington Bridge Company) が、資本金200,000ドルでポトマック川に橋を建設することを目的として設立されただけでなく、ワシントン&アレグザンドリア有料道路会社 (the Washington and Alexandria Turnpike Company) は、資本金20,000ドルでアレグザンドリアの町からアレグザンダー島 (Alexander's Island) の架橋地点までの道路ならびに橋建設のために設立された。その他、首都内のポトマック川の一部に運河を建設するために資本金100,000ドルでワシントン運河会社 (the Washington Canal Company) が、さらにメーソンの土手道の西側からアレグザンドリアに至る道路を建設する有料道路会社が資本金20,000ドルで設立された。これら有料の交通施設は、たいていの場合、連邦政府関係の通行は無料と

- され、通行料収入によって投資額が回収されれば以後は、通行料を徴収しないことが連邦政府の法律で定められていた。Appendix to *Ibid.*, 8th Congress, 2nd Session, p. 1660; 10th Congress, 1st Session, pp. 2819-2826, 2854-2859; 10th Congress, 2nd Session, pp. 1811-1815, pp. 1837-1844.
- (28) Gallatin to William B. Giles, February 13, 1802, Henry Adams, ed., *The Writings of Albert Gallatin*, 3vols. (New York: Antiquaritan Press, 1960), 1: 76-79.
- (29) Appendix to *Annals of Congress*, 7th Congress, 1st Session, pp. 1349-1350.
- (30) 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. 2; An act in addition to and in modification of the propositions contained in the act, entitled "An act to enable the people of the eastern division of the Territory Northwest of the river Ohio, to form a constitution and State government, and for the admission of such State into the Union, on an equal footing with the original States, and for other purposes" in Appendix to *Annals of Congress*, 7th Congress, 2nd Session, pp. 1588-1590.
- (31) Carter Goodrich, *Government Promotion of American Canals and Railroads, 1800-1890* (New York: Columbia University Press, 1960), p. 25; Harrison, Jr., "The Internal Improvement Issue", pp. 151-154.
- (32) Appendix to *Annals of Congress*, 9th Congress, 1st Session, pp. 1236-1238.
- (33) Harrison, Jr., "The Internal Improvement Issue", p. 158; *America's Highways*, ch. 3; Gallatin to Jefferson, February. 12, and July 27, 1808, Adams, ed., *Writings of Albert Gallatin*, 1: 370, 395-396.
- (34) Draft of Fifth Annual Message, December 3, 1805, Ford, ed., *Works of Thomas Jefferson*, 10: 181-198.
- (35) Sixth Annual Message, December 2, 1806, *Ibid.*, 10: 302-320.
- (36) 第六回年次教書の草稿段階でマディソンは、公有地の売却益を道路運河の建設に充てるようジェファソンに提案していた。Madison's Memoranda, *Ibid.*, 10: 305.
- (37) Gallatin to Jefferson, Remarks on President's Message, November 16, 1806, Adams, ed., *Writings of Albert Gallatin*, 1: 316-320.
- (38) 草稿では、内陸開発事業とならんで大学設立も提案されていたが、発表された教書では、大学に関する明確な記述は削除された。ギャラティンは、ジェファソンへの助言の中で、内陸開発事業よりも大学の方をジ

- ェファソンが優先しているように思えるが、おそらく、内陸開発事業の方が一般に人気は高く、大学は不人気だろうと指摘し、大学設立のためには公有地売却基金を充てることを提案していた。*Ibid.*
- (39) Jefferson to Joel Barlow, October 7, 1807, Ford, ed., *Works of Thomas Jefferson*, 10: 530.
- (40) Jefferson to Gallatin, May 29, 1805, Adams, ed., *Writings of Albert Gallatin*, 1: 232-233.
- (41) Adams, *History of the United States*, pp. 613-614. これまで、連邦政府による内陸開発事業に消極的な態度を示してきたジェファソンが、第二次大統領就任演説以降、方針を転換することに対して、ギャラティンの影響力を指摘する論文は他に以下がある。Harrison, Jr., "The Internal Improvement Issue"; John Lauritz Larson, "Jefferson's Union and the Problem of Internal Improvements" in Peter S. Onuf ed., *Jeffersonian Legacies* (Charlottesville: University Press of Virginia, 1993). ラーソンは、さらにマディソンの影響も指摘している。また、ハリソンはジェファソン政権が連邦規模の道路および運河の建設計画を具体化する上で指針を与えた人物として、ロバート・フルトンの存在を指摘している。
- (42) ジェファソンと内陸開発事業をテーマにした論文の中でハリソンは、1802年のデラウェア川の栈橋建設およびオハイオ州加盟で盛り込まれた2%基金を端緒に、第二次就任演説以降第二期においてジェファソンが連邦政府の権限を拡大する国家主義的政策を展開していたとはいえ、ジェファソンの生涯における一貫した州権論の強さを指摘し、ジェファソンにとって州は人民の自由および権利の擁護者として基本的な政治単位であると認識されていたことを強調している。例えば、ジェファソンは大統領就任以前、リバナ川の航行開発、ヴァージニアの道路・橋の補修、ジェームズ川、ポトマック川の航行開発、首都ワシントン D. C. の設置等、個人的な利益からではなくヴァージニアを豊かにするためにヴァージニア州内部および州間を結ぶ交通路の整備に熱心に取り組んでおり、ともすればヴァージニア州の利益を代表する主張を行っていた。また、州権論の立場と矛盾する政策を展開した第二期においても、ジェファソンは連邦憲法を厳格に解釈する立場から連邦憲法の改正を提案するとともに、内陸開発事業費を連邦構成比と同率に配分する考えを示し、州権論の立場に拘っていたことも指摘している。Joseph H. Harrison, Jr., "Sic et non: Thomas Jefferson and Internal Improvement," *Journal of the Early Republic*, 7 (1987).
- (43) Goodrich, *Government Promotion*, pp. 26-27; Harrison, Jr., "The Internal Improvement Issue," pp. 179-195.

ジェファソン政権における内陸開発の諸問題（2）

- (44) *Report of the Secretary of the Treasury*, pp. 3-4.
- (45) *Ibid.*, pp. 6-8.
- (46) *Ibid.*, pp. 66-75.
- (47) [資料1] は、グッドリッチが作成したギャラティンの提案とその後の交通網の整備状況（GALLATIN'S PROPOSALS AND ACTUAL CONSTRUCTION）を訳出し、一部修正を加えたものである。Goodrich, *Government Promotion*, pp. 34-35. また、アメリカ合衆国の運河建設の特徴およびアメリカの経済構造への影響については、日本では加勢田博氏の総合的な研究がある。加勢田博『北米運河史研究』（関西大学出版会、1993年）。
- (48) *Ibid.*, pp. 33-36.
- (49) *Eighth Annual Message*, November 8, 1808, Ford, ed., *Works of Thomas Jefferson*, 11: 70.
- (50) アメリカ合衆国商務省編、斎藤眞・鳥居泰彦、翻訳監修『アメリカ歴史統計：植民地時代から1970年』全3巻（原書房、1986年）、第二巻、1104、1106頁。
- (51) *Report of the Secretary of Treasury*, p. 75.
- (52) *Ibid.*, p. 74.

終わりに

- (1) *Eight Annual Message*, Ford, ed., *Works of Thomas Jefferson*, 11: 56-72.
- (2) 公海においてイギリス軍によるアメリカ船舶の拿捕および船員の強制挑発が数年来続いている中で、1807年6月22日に発生したチェサピーク号事件は、英米関係の悪化を決定的にした。同年末に発表された第七回年次教書は、イギリス軍艦の寄港を禁じイギリスとの対等な関係を交渉を通じて模索する一方で、常備軍、民兵の増強に努め、外敵に備えて主にニューヨーク、ニューオリンズ、チェサピーク湾の港湾防衛にこれまで以上に配慮することを訴える内容で、アメリカの平和が脅かされていることに対する危機感がにじんでいた。Second Draught of Seven Annual Message, October 27, 1807, *Ibid.*, 10: 503-526.
- (3) Gallatin to Jefferson, Remarks on President's Message, November 2, 1808, Adams, ed., *Writings of Albert Gallatin*, 1: 421-426.
- (4) ジェファソンによる第八回年次教書の草稿は、国内製造業の振興と対外通商の維持ないし発展とが背反することを明確に述べていた。ギャラティンは、国内製造業を振興することで対外通商を壊滅に追い込むような記述は、対外通商に依存する港湾都市や東部諸州の反発を招くことになるとの懸念を表明し、これらの部分の削除を強く求め、ジェファソン

に再考を促していた。*Ibid.*

ドリュー・マッコイ等が指摘するように、出港禁止法以降、ジェファソン政権が表明する国内製造業を育成し製造業部門の海外依存を断つとの政策は、ジェファソン政権ならびに後継のマディソン政権にとっては、あくまで、アメリカの通商を外国の規制から解放することに主眼があり、究極的には、自由貿易を回復することが目されていた点は看過できない。しかし、同時に、マッコイも認めるようにジェファソン政権が、諸外国に対する平和的威嚇政策を輸入禁止法、出入港禁止法といった続ける一方で、次第に、アメリカの経済的自立を模索し始めていたことは疑いえない。Drew R. McCoy, *The Elusive Republic: Political Economy in Jeffersonian America* (Chapel Hill, 1980; New York: W. W. Norton & Company, 1982), pp. 209-223.

附記 「ジェファソン政権における内陸開発の諸問題(1)」47巻3号に以下の誤りがありましたので、訂正致します。

P.123注16 (誤) 岩波新書 → (正) 岩波文庫

The Problems of Internal Improvement in the Jefferson Administration (2)

Hisayo KUSHIDA *

Table of Contents

Introduction

- 1 Thomas Jefferson's Second Inaugural Address
- 2 Problems of Internal Improvement before the Federal Constitution
(in vol. 47, no. 3)
- 3 Problems of National Internal Improvements
 - 1 Internal Improvements in America in the Early Nineteenth Century
 - 2 Cases of National Internal Improvements
 - (1) Federalist Party Administration
 - (2) Jefferson Administration
 - 3 Report on the Subject of Public Roads & Canals
 - 4 Significance of the Report on the Subject of Public Roads & Canals

Conclusion

(in this volume)

Abstract

Chapter three deals with national internal improvements since Washington's administration. Although Federal government has no power

*Research Fellow, Faculty of Law, Hokkaido University.

regarding a national infrastructure except opening post roads, acts for the establishment and support of lighthouse, beacons, buoys, and public piers were enacted in administrations of Washington and Adams. As these acts provided for consent of States to execute undertakings by Federal government, no amendment of the Constitution was necessary. Jefferson's administration also operated in this context. Moreover, in his second presidential term he mentioned a plan of national internal improvements with an amendment of the Constitution in Second Inaugural Address and Sixth Annual Message. Finally in 1808, the Secretary of the Treasury, Albert Gallatin presented Congress the 'Report on the Subjects of Roads & Canal,' which proposed that the Federal government launch a grand national program of roads, canals, and inland navigational improvements.

Especially since the Embargo act, Jefferson was forced to change his internal and foreign policies. Therefore, a conclusion traces how Jefferson's emphasis in gradually shifted from free trade to developing manufactures in Eight Annual Message. The need for national roads and canals apparently, began to be understood in the broader context of the national economy as well as a means of strengthening the Union.

[Note]

A grant for research was provided by the American Studies Foundation in 1995.