慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	ポリス・パワー
Sub Title	Police power : the historical role of state governments in the U.S. economy
Author	折原, 卓美(Orihara, Takumi)
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	2015
Jtitle	三田学会雑誌 (Mita journal of economics). Vol.108, No.2 (2015. 7) ,p.379(109)- 400(130)
JaLC DOI	10.14991/001.20150701-0109
Abstract	本稿は, 建国期から20世紀初頭にかけてのアメリカ経済の変遷過程を, 連邦制国家のもとで州に留保された固有の権限＝ポリス・パワーから俯瞰することを目的とする。各州は, この権限に基づいて, 概ね建国期から南北戦争期にかけては各州独自の州内開発事業を展開し, 19世紀末においては州内企業の独占を規制し, 20世紀初頭には州内において労働者や社会的弱者に対する待遇改善を推進していった。そして, これらは連邦政府によって実施されるようになった諸政策の先駆けともなったのである。 This article aims to clarify the role of state governments in the economic development of the United States from the founding period to the early 20th century. At the time of the nation's founding, the right to protect citizens at the local level was reserved to the states and was not within the purview of the federal government. Using this right and others, each state government could do various projects, from development works to social welfare services within a state. In other words, the purpose of this article is to emphasize the historical role of states in the U.S. economy.
Notes	故岡田泰男名誉教授追悼特集 : 経済学部における歴史研究 : 日本, アジア, そしてアメリカ
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20150701-0109

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

「三田学会雑誌」108 巻 2 号（2015 年 7 月）

ポリス・パワー

折原卓美*

Police Power:

The Historical Role of State Governments in the U.S. Economy

Takumi Orihara*

Abstract: This article aims to clarify the role of state governments in the economic development of the United States from the founding period to the early 20th century. At the time of the nation's founding, the right to protect citizens at the local level was reserved to the states and was not within the purview of the federal government. Using this right and others, each state government could do various projects, from development works to social welfare services within a state. In other words, the purpose of this article is to emphasize the historical role of states in the U.S. economy.

はじめに

アメリカ合衆国は建国以来急速な経済発展を遂げ，19 世紀末には早くもイギリスやドイツを追い抜き，最大の工業国家に成長した。このような驚くべき経済発展をもたらした要因として，かつては「アダム・スミスの子」とも例えられたような合衆国の徹底した自由放任主義的経済原則があったと，人口に膾炙された。今日，アメリカ経済史ないし政策史研究の発展・深化とともに，経済発展の要因を一義的に自由放任主義に帰すような研究はさすがに影を潜めたように思われるが，このような発展史像が形成されてきた原因の一つとして「全国的な舞台で動いているドラマティックな目

* 名城大学経済学部
Faculty of Economics, Meijo University

を見張る出来事」ばかりに関心を寄せ，ローカルな法の詳細な研究を怠ってきたことがあると，ある法制史家は述べている[(1)]。実際，多くの研究者達が貨幣，財政，国際貿易，保護関税等々といった主に連邦政府によって担われた諸問題に関心を払い，多くの経済的出来事が州の内部で，あるいは州と州の間で，そして州と連邦政府の間で起こってきたという事実，この連邦制国家アメリカの持つ特異性を過小評価してきたきらいがある[(2)]。しかし，今日政策史の領域において，以上の問題意識から連邦政府ではなく州政府ないし地方政府の経済政策に焦点を当てた多くの研究が輩出されるようになり，建国以来州政府あるいは地方政府によってさまざまな経済政策が実施されていたことが次第に明らかにされてきている[(3)]。

ところで，州がこのような経済政策を積極的に推し進めることができた法的な根拠は，後述するように合衆国憲法修正第 10 条の中に求めることができる。これにより州政府は文字通り「資本主義の組織化から家族生活の規制（from the organization of capitalism to the regulation of family life）[(4)]」にまで及ぶ広範な領域でその権限＝ポリス・パワーを行使することが可能となった。その一方で連邦政府は，19 世紀を通じて州政府への側面からの支援・援助の手を差し伸べるに留まった。

まず初めに，諸州は，憲法によって留保され確認されたこの権限を建国期から 19 世紀半ば頃にかけて，州内開発事業に向けて積極的に行使していく。諸州は争って自州の産業を保護し，あるいは産業を誘致するために他州に対して差別的な政策さえ取った。しかし，こうした州内企業優遇政策は，驚異的な経済成長とともに 19 世紀末に次第に大きな影響力を持つようになってきたビッグ・ビジネスの挑戦に晒されることになる。かれらは拡大する国内市場に積極的に進出する際，各州が制定した統一性を欠いた多様な法規，自州産業を保護するために張り巡らされたさまざまな規制と

---

(1)　Lawrence M. Friedman, *History of American Law*, New York, 1985, p.117.

(2)　William R. Childs, “State Regulators and Pragmatic Federalism in the United States, 1889–1945,” *Business History Review*, Vol.75, No.4, 2001.

(3)　これに関して，全て挙げることは不可能なので，特に行論上重要と思われるもの数点に留めておく。Harry N. Scheiber, “State Law and ‘Industrial Policy’ in American Development, 1790–1987,” *California Law Review*, Vol.75, 1987; Richard Sylla, John B. Legler, and John J. Wallis, “Banks and State Public Finance in the New Republic: The United States, 1790–1860,” *Journal of Economic History*, Vol.47, No.2, 1987; Tony Freyer, “Reassessing the Impact of Eminent Domain in Early American Development,” *Wisconsin Law Review*, 1981; L. Ray Gunn, “The Crisis of Authority in the Antebellum States: New York, 1820–1860,” *The Review of Politics*, Vol.41, 1979; William R. Nester, *A Short History of American Industrial Policies*, Suffolk Ipswich, 1998; Price Fishback et al., *Government and the American Economy：A New History*, The University of Chicago Press, 2007. 山口房司『多分節国家アメリカの法と社会』ミネルヴァ書房，1999 年。折原卓美『19 世紀アメリカの法と経済』慶應義塾大学出版会，1999 年。折原卓美「ポリス・パワー――州主権と経済――」，岡田泰男・須藤功編著『アメリカ経済史の新潮流』所収，慶應義塾大学出版会，2003 年。

(4)　Stephen Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877–1920*, Cambridge University Press, 1982, p.23.

衝突し，これを打開すべく司法の判断を求めるようになっていく。南北戦争後に制定された「法の平等の保護」と「法の適正な手続き」を謳った憲法修正第 14 条は，この意味で州の立法権の行き過ぎをチェックする重要な手段を提供することになる。とはいえ，州民保護を求め争われた訴訟において，ポリス・パワーの有効性は繰り返し司法によって確認されたのであり，依然として州民救済の大きな拠り所であった。19 世紀末に西部諸州で制定されたいわゆるグレンジャー法は，州民生活に深甚な影響を及ぼす鉄道や穀物倉庫会社といったビッグ・ビジネスに対する州民福祉の観点からの州によるポリス・パワーの行使に他ならなかった。他にも，州政府はビッグ・ビジネスに対し州内産業を保護するという目的でさまざまな方策を講じた。

州によるビッグ・ビジネスを規制しようとする動きは，やがて 1887 年の州際通商法及び 1890 年のシャーマン反トラスト法の制定によって連邦政府に取って代わられていくが，他方で，革新主義期から 20 世紀初頭にかけて，州政府はポリス・パワーの名分の下に次第に顕わになってきた劣悪な労働環境下にある労働者や社会的弱者の救済に手を差し伸べるようになっていく。たびたび繰り返された不況，そして 1929 年の大恐慌と州民の窮状を救済するために州政府は幾度となくポリス・パワーに訴え，さまざまな救済策を講じた。その意味で，1935 年に成立した連邦社会保障法は，以前から各州が先んじて実施してきた州民福祉事業のいわば集大成であったとも言えよう。

本論文は，独立期から 1930 年代まで，時代の変遷を通してポリス・パワーがアメリカ社会の中でどのような役割を担ってきたのかを概観することを目的とする。

1. 連邦制度とポリス・パワー

1789 年に誕生したアメリカ合衆国は，合衆国憲法によって中央政府への権力の集中を周到に抑制する装置を準備した。それは三権分立によって政府各部門への権力の分割を企図するとともに，また中央政府と地方政府の間で権力の分散を図ったことであった。すなわち，合衆国憲法第 1 条第 8 節において関税や公有地処分，貨幣鋳造，州際通商，郵便制度，インディアン政策等々，中央政府の権限範囲を規定するとともに，1791 年の憲法修正第 10 条において「憲法が合衆国に委任しまた州に対して禁止していない権限は，それぞれの州または人民に留保される」と記し，州政府の権限領域を明示したことであった。新生合衆国の国家像を巡っては，フェデラリストとアンチ・フェデラリストとの間に繰り広げられた激しい論争によってその一端を窺い知ることができるが，それはともかく，かくして誕生した合衆国は統治権を中央政府と州政府に分かつ連邦制国家として出発することとなった。著名な憲政史家であったコーウィンは，このような連邦制の構造的特徴として，以下の 4 点を挙げている。(1) 国民政府は憲法において列挙された権限のみを有する。(2) したがって，国民政府が憲法上行うことのできる権限はわずかである。(3) 国民政府と州政府は，それぞれの領域において「主権者」であり，それゆえ「平等」である。(4) 国民政府と州政府は協調的とい

うよりも緊張関係にある[5]。そして，このように分権的な統治構造を持つ連邦制度の下で，中央政府と州政府はその管轄権を巡り相争う，競合的・敵対的な関係となった。コーウィンは，このような連邦政府と州政府の関係を「デュアル・フェデラリズム（dual federalism）」と特徴づけ，19 世紀はこのデュアル・フェデラリズムが支配した時代であったと述べている。

イギリスの法学者，歴史学者であり，また高名な政治家でもあったブライスは，このような分権的構造を持つアメリカの連邦制度を，彼の著書『アメリカン・コモンウェルス』の中で次のように例えている。連邦政府と州政府は連邦制度の下で「二組の機械装置が作動し，その回転している歯車は明らかに交錯し，そのベルトは互いに交差しているけれども，各装置は他に接することなく，他を妨げることなく自らの作業をしている大工場のようだ」[6]。かれが観察した 19 世紀末のアメリカですら，かくのごとき状況であった。歴史学の泰斗ウィービーもまた，このような構造を持つアメリカを分節社会（segmented society）と特徴づけたが，かれはまた 19 世紀のアメリカ社会について南北戦争期を除いて，連邦政府は非常に限定的な問題に対処したのみで，地域社会に必要な諸制度は地域社会の中で成長したとも述べている[7]。19 世紀における州政府の産業政策について数多くの有意義な研究を発表しているシャイバーもまた，連邦制度は州に対して主権の存立基盤たる課税権，政策権限，収用権を認め，実際に財産権，商法，株式会社法，その他の経済活動に重要な影響を及ぼす領域を州政府の手元に残したことを指摘している[8]。

かくして，連邦制国家として誕生した合衆国は，広範な裁量権を州政府に委ねた。州政府は，これにより州内の「公共の安全，保健，道徳に不可欠なあらゆること」を規制するための固有の権限を持つこととなった。州政府は合衆国憲法に抵触しない限り，州民の「幸福と福利」のために広範な裁量権を行使することが可能となったのである。これが，いわゆる「ポリス・パワー（police power）」と呼ばれるものであり，今少し敷衍すれば「公共善のために（すなわち，公共の安全，平穏，福祉，道徳，あるいは衛生のために），私的な権利，利益，自由あるいは財産を規制したりあるいは破壊したりさえできる公法を施行したり行使できる能力」を意味した[9]。

ある憲政学者は，州政府はポリス・パワーの下で，とりわけ南北戦争以前においては生命・自由・財産の伝統的な保護者としての役目を果たし，その制度，法規，判決を通して，州民の地位と権利

---

(5) Edward S. Corwin, “The Passing of Dual Federalism,” *Virginia Law Review*, Vol.36, No.1, 1950, p.4.

(6) James Bryce, *The American Commonwealth*, Vol.1, 1910, p.324.

(7) Robert H. Wiebe, *The Segmented Society: An Introduction to the Meaning of America*, Oxford University Press, 1975, p.37.

(8) Harry N. Scheiber, “Federalism and the Diffusion of Power: Historical and Contemporary Perspectives,” *University of Toledo Law Review*, Vol.9, 1977–1978, p.633.

(9) William J. Novak, *The People’s Welfare–Law & Regulation in Nineteenth-Century America*.1996, The University of North Carolina Press, Chapel Hill and London, p.13.

を規定したとさえ述べているが[10]，一方でこのような広範に及ぶ権限を州が有しているのかどうかという問題，どこまでその権限が及ぶのかという問題は，ことあるごとに連邦裁判所に持ち込まれその裁可を仰ぐことになった。連邦制度下において，連邦最高裁判所は州と連邦の管轄権を巡る争いの「最終的な調停者」として，州相互間あるいは州と連邦政府の関係を規定した[11]。

そうした中で，合衆国第 4 代最高裁首席裁判官で，自身熱烈な国権論者であったマーシャルでさえ直接州民の生活を規制する権限＝ポリス・パワーは「一般政府に譲渡されない」州政府固有の権限であることを率直に認めている[12]。同趣旨の判決は，南北対立の深刻化とそれに伴う強硬な州権論の台頭によって一層鮮明なものとなっていく。1837 年に下されたニューヨーク対ミルン事件判決は，ポリス・パワーにより「州民の安全や幸福，繁栄を図ることは，州の権利であり厳粛な義務」であり，これらについての州の権限は「完全であり，無条件であり，かつ排他的である」とさえ述べた[13]。かくして，ポリス・パワーは州政府が有する固有の権限として認知され，州民の利益を振興し保護する重要かつ強力な手段となり，アンテ・ベラム期においては州内開発事業の推進力を提供したのである。ポリス・パワーに基づく州行政の目標は，これのみに留まらなかった。19 世紀末の独占期においては，州政府は鉄道や穀物倉庫をはじめとする巨大企業に対する規制手段としてポリス・パワーに訴えた。また革新主義期から 20 世紀初頭にかけて新たな社会問題として浮上してきた労災や失業，女性労働，児童労働，果ては老齢者等々の社会的弱者救済の手段として，これは機能し続けたのである。まず，建国期から南北戦争にかけてのアンテ・ベラム期にポリス・パワーがどのように機能したのかについて見ていく。

2. アンテ・ベラム期の州の経済政策

以上のように，州際通商に関連する事項については連邦政府の専権事項とされたものの，州内の事項に関しては州政府に広範な裁量権が認められた。連邦政府は莫大な公有地を州政府に付与し州政府のプロジェクトを側面から支援することはあったが，国内のインフラ建設はほとんどもっぱら州が担った。実際，州は橋，艀，運河，道路，鉄道等々の事業を行う公共事業体を設立し，またこのような事業を行う民間企業を認可し，さらに特権や免税，収用権等々を与えて，州内開発を積極

---

(10) Robert J. Kaczorowski, “Revolutionary Constitutionalism in the Era of the Civil War and Reconstruction,” *New York University Law Review*, Vol.61, 1968, p.871.

(11) Stephen Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877–1920*, Cambridge University Press, 1982, pp.27–28. スコウロネクは，「アメリカの裁判官は，自らを政策立案者として実際的で現実的な見解を抱いていた」とも述べている（p.28）。

(12) *Gibbons v. Ogden*, 9 Wheat. 1 (U.S. 1824) at 204.

(13) *New York v. Miln*, 36 U.S. 102 (1837).

的に後押した。こうして，1860 年までに州は 4, 254 マイルの運河を建設した。その運河建設費用 188 百万ドルのうち，州政府と地方政府が約 136.5 百万ドルを出資し，民間投資家が負担したのは，残り 51.5 百万ドル，全体の約 27 %のみに過ぎなかった[(14)]。アンテ・ベラム期の州内開発事業の主役は州政府が担ったのである。

州の経済開発事業については，ガンの 19 世紀半ばにかけてのニューヨーク州に関する興味深い研究があるので紹介しておこう[(15)]。この研究によれば，州政府は以下に挙げる 5 つの手段を使って州内開発を積極的に行った。その第 1 は，特定の農業や製造業，交通関連事業へ補助金，報奨金，その他の助成金を交付して私企業を積極的に支援したことであった。例えば，州議会は銀行から信用供与を受けられない農民に対して，土地を担保に資金を貸し付ける機関を設置した。これに加えて，特定の製造業，銀行，運輸会社へのローンを提供するための特別立法さえ制定した。このようにして，1785 年から 1826 年にかけて，ニューヨーク州は農業，銀行，製造業，運輸業を助成するために 6.5 百万ドル支出し，1827 年から 1846 年にかけて 12 百万ドルを私企業に助成したのである。

第 2 に，州は交通・運輸会社に土地収用権を与えたり，通行料金を設定し徴収する権利を与えたりもした。特定の企業に特権やフランチャイズを付与することも州内開発事業の一環として積極的に行われた。銀行に対しては紙幣発行権を付与したし，株式会社に対しては有限責任の特権を与えた。

第 3 に，ニューヨーク州は運河の建設事業や運営に直接関与した。周知の如くエリー運河の建設及び運営で大成功を収めたことは，後に州の運河建設や運営により積極的に関与する契機になった。

第 4 に，規制も州の重要な経済振興政策手段であった。例えば，1843 年まで，州はニューヨークの輸出商品が外国市場（＝ニューヨーク州以外の市場）で競争的優位を得るため，精緻な強制的検査制度を設定した。また，特許状を交付する際，株式会社の存続期間，資本金額の制限，理事の選出に際しての手続き，不動産所有の制限，資本の使用目的等々細々とした規制条項を設けて，法人企業をコントロールしようとした。ニューヨークはまた州の投じた資金を保全し，そして州全体の経済的繁栄を促進し「管理する」ための規制も行った。具体的には州の運河システムを通じての取引量の減少を防ぐために鉄道を規制したし，また 1840 年代初期には，州内製塩業を保護するために，輸入される塩（＝エリー運河を使って運ばれる塩）により高い通行料を課すとともに，輸出目的のために地域で生産される塩に通行料の一部を割り戻したりもした。

第 5 は，企業活動の促進のための「制度的フレームワーク」ないし「企業の法的環境」の創造であった。具体的には，特別法人化制度の下で，州はターンパイクや鉄道会社に土地収用権を認めた。

---

(14) William R. Nester, *A Short History of American Industrial Policies*, Suffolk Ipswich, 1998 p.101.

(15) *New York and the Rise of American Capitalism: Economic Development and the Social and Political History of an American State, 1780–1870*, edited by Penck and Conrad Edick Wright, *The New York Historical Society*, 1989; L. Ray Gunn, *The Crisis of Distributive Politics: The Debate Over State Debts and Development Policy in New York*, 1837–1842.

ターンパイクや鉄道は公益にかなうものであり，したがって一般社会の利益のために財産を収用することは，州主権に帰属する合法的権利であるというのがその根拠であった。

ところで，エリー運河の成功に気をよくしたニューヨーク州はさらに野心的な運河プロジェクトを立ち上げて，1825 年から 1840 年にかけて，セネカ・アンド・カユガ運河，オスウィーゴ運河，シェナンゴ運河，ブラック・リバー運河，ジェネシー・バレー運河等々の主要な運河の建設計画を進めた。また総額およそ 5 百万ドルにも上る鉄道建設にも着手した。そして，こうした計画を賄うために州政府は 1842 年までに 27 百万ドルもの債務を負うことになったのである。他州も事情は似たり寄ったりであった。 オハイオ，ペンシルヴェニア，インディアナ，ジョージア，ミシガン，イリノイなどもニューヨークの先例に倣い，積極的に交通インフラの整備に取り組んだ。

ニューヨーク州が州内の製塩業者を保護するためエリー運河を通過する他州産の塩に差別的な通行税を課したことは先に触れたが，これに加えてトウモロコシ，小麦，小麦粉等の州外から流入してくる農産品に対しても差別的な通行税を課し，ニューヨーク州の生産者を保護しようとしたし，これに対して他州も報復措置を講じた[(16)]。植民地期に各植民地は互いに対抗し，自らの植民地の利益を図る政策をとったが，独立後もこの「競争と敵対的精神は 1790 年から 1861 年まで活動し続けた」のである[(17)]。シャイバーは，アンテ・ベラム期におけるこのような州による産業育成策や他州に対する敵対的な諸政策を「州による敵対的重商主義政策（rivalistic state mercantilism）」と特徴づけている[(18)]。以上のように，アンテ・ベラム期州政府は，私企業に対して補助金や助成金のみならず，州有地，土地収用権，免税特権，ひいては開発資金調達のために宝くじのフランチャイズの付与といった特権を与える特許状まで付して，州内開発に積極的に関与し続けたのである[(19)]。

州によって実施された銀行政策も州内開発と密接に関連していた。アンテ・ベラム期に州政府は「資本投資を促進し，安定した通貨や商業信用，農地貸付の供給を育成すること」を目的として，積極的に銀行の設立に努めた[(20)]。その銀行形態もさまざまであった。ある州においては，州自ら直接銀行経営に乗り出す場合もあったし，また民間の銀行に州の財源が投じられる場合もあった。例えばマサチューセッツ州は 1793 年に認可したユニオン・バンクや 1803 年に認可したボストン・バンク

（16） Harry N. Scheiber, “State Law and ‘Industrial Policy’ in American Development, 1790–1987,” *California Law Review*, Vol.75, 1987, p.421.

（17） Harry N. Scheiber, “State Law and ‘Industrial Policy’ in American Development, 1790–1987,” *California Law Review*, Vol.75, 1987, p.420.

（18） Harry N. Scheiber, “American Federalism and the Diffusion of Power: Historical and Contemporary Perspectives,” *University of Toledo Law Review*, Vol.9, 1977–1978, p.632.

（19） Charles W. McCurdy, “Justice Field and the Jurisprudence of Government-Business Relations: Some Parameters of Laissez-Faire Constitutionalism, 1863–1879,” *Journal of American History*, Vol.61, No.2, 1975, p.970.

（20） Harry N. Scheiber, “State Law and ‘Industrial Policy’ in American Development, 1790–1987,” *California Law Review*, Vol.75, 1987, p.423.

に対して総額 100 万ドルに上る額を投じたし，またコネチカット州は銀行株に州の資金を投じた。サウス・カロライナ州は，1812 年に州有のサウス・カロライナ州立銀行を設立している。[21]

加えて銀行は州にとって貴重な税収源でもあった。多くの州が銀行を認可する際に一定の税率を課したし，また銀行に投じられた州財源からは配当を得ていた。マサチューセッツ州の場合，1820 年から 1860 年にかけて，州の歳入の半分以上が銀行からの税収によって賄われたし，コネチカット州では 1850 年代初頭には州歳入の 3 分の 1 が，その他ロード・アイランド，デラウェア，ノース・カロライナ，サウス・カロライナ，ジョージアなどの諸州でも長期間にわたり歳入の 3 分の 1 以上が銀行からの収入であった。これに比して，バーモント，ニューヨーク，バージニアなどは銀行への依存は低かったようである。[22]

第二次合衆国銀行が廃止されて以降，1863 年に国法銀行法が成立するまで，州が認可した銀行が国内のほとんどの通貨を供給したので，州の銀行規制がこの時期の国民経済に与えた影響は非常に大きかった。金融システムの安定を図るためにニューヨークやマサチューセッツが独自の制度を設けたことはよく知られているが，他州でも銀行を調査し監督する権限を持つ銀行委員会や，また一定の正貨準備を義務付けたりして州経済の安定を図った。[23]

ところで，州内の開発事業を一層促進させる法的革新は，株式会社であった。初期の株式会社は州法によって創造された「人工的存在」であり，さまざまな規制が課せられた。その最たるものはウルトラ・ヴィレス（ultra vires）原則であり，株式会社はその事業を特許状で明記された権限，対象，目的に厳格に限定されたし，また州のポリス・パワーの行使から逃れられなかった。その一方で，法人企業は，単一の法的な人格を有するものとみなされ，それに付随する諸権利を得ることができたし，さらに有限責任制やさまざまな特権（独占権，収用権，道路・運河・鉄道などの通行権，料金徴収権）など多くの便宜を得た。[24]

各州は既に植民地時代から，地元住民の関心が高かった陸上交通の開発事業のために法人を組織することが通例であった。独立当初，有料道路が盛んに建設されたが，州議会は道路建設が市場へ

---

(21) Richard Sylla, John B. Legler, and John J. Wallis, “Banks and State Public Finance in the New Republic: The United States, 1790–1860,” *Journal of Economic History*, Vol.47, No.2, 1987, p.393.

(22) Richard Sylla, John B. Legler, and John J. Wallis, “Banks and State Public Finance in the New Republic: The United States, 1790–1860,” *Journal of Economic History*, Vol.47, No.2, 1987, p.400.

(23) Harry N. Scheiber, “State Law and ‘Industrial Policy’ in American Development, 1790–1987,” *California Law Review*, Vol.75, 1987, p.423; Richard Sylla, John B. Legler, and John J. Wallis, “Banks and State Public Finance in the New Republic: The United States, 1790–1860,” *Journal of Economic History*, Vol.47, No.2, 1987, p.393.

(24) 大半の州では手続きの簡略化のために 19 世紀半ば頃一般株式会社法が制定された。しかし，多くの州は依然として株式会社を規制し続けたし，連邦最高裁もこれを承認した。例えば，*Paul v. Virginia*, 75 U.S. 168 (1868).

のアクセスの改善，土地価格の上昇，あるいは運搬費の低減等々高度の「公共性」を有するという理由で開発事業に法人特許を付与した。そして，その認可に際して，開発会社に一定の義務を課す一方，地役権や通行権，収用権などの特権を与えた。これは，やがて運河建設や鉄道建設などの交通改善事業の登場とともにさらに大規模に実施されることになっていった。

19 世紀に入り，株式会社への特許状の発行数は急増するが，当初は公益的性格を有する事業体が依然として大多数を占めていた。例えば，1800 年から 1860 年にかけて，ペンシルヴェニアでは特許が付与された株式会社 2,093 件のうち，71 %は運輸関連事業，12 %が保険業，8 %が銀行などであり，製造業は全体でも 9 %程度に過ぎなかった。[(25)] ただし，議会から法人特許を付与された事業体がもっぱらこのような公益事業体だけに限られていたわけではなかった。周知のように，ニュージャージー州は合衆国初代財務長官ハミルトンの構想の下に，建国間もない 1791 年に早くも同州最初の株式会社である「ニュージャージー有用工業設立協会」の設立を認可した。また 1807 年の出港停止令とそれに続く第二次米英戦争期（1812～14 年）にかけて，輸入品が途絶する中で，ニューヨーク州は 1811 年に織物，ガラス製品，金属製品，塗料等の製造業を対象にその発展を奨励する狙いの下に合衆国初の一般株式会社法を制定したことも夙に知られている。この場合，輸入代替品の製造もまた一定の公益性を帯びた産業とみなされたためであった。

しかし，州政府による事業体へのこのような優遇策は 1837 年恐慌の発生とともに終焉を迎える。インディアナ，イリノイ，ミシガン，アーカンソー，ルイジアナ，ミシシッピー，フロリダ（当時準州），メリーランド，ペンシルヴェニア等は 1841 年と 1842 年に州債の利子支払いを停止した。ミシシッピーとフロリダは公式に支払いを拒否し，ルイジアナとアーカンソー，ミシガンは最終的に借入金の一部の返済ができなかった。他の諸州は最終的にどうにか借入金の返済に漕ぎ着けることができた。ニューヨーク，オハイオ，アラバマにおいても危うく債務不履行を免れるという有様であった。[(26)] この結果，多くの州が州政府の債券発行を制限するために州憲法の改正を行った。1842 年から 1857 年にかけて，18 州がこうした行動をとった。[(27)]

かくして，州政府主導による大規模な州内開発事業は終わりを告げ，19 世紀後半には事業の多くは地方政府に受け継がれることになった。例えば，1841 年には州政府の債務は地方政府のそれの 8 倍あったのに対して，1902 年には地方政府の債務が逆に州政府のそれの 8 倍にも上ったのであった。ただし，ニューヨークは 1850 年代に運河システムの完成のために債券発行を認めたし，ルイジ

---

(25) William Miller, “A Note on the History of Business Corporation in Pennsylvania, 1800–1860,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. LX, 1940–1941, pp.156–158.

(26) Price Fishback et al., *Government and the American Economy : A New History*, The University of Chicago Press, 2007, p.178.

(27) Richard Sylla, “Experimental Federalism: The Economics of American Government, 1789–1914,” in *The Cambridge Economic History of the United States: The Long Nineteenth Century*, 2000, Vol.2, p.512.

アナやミズーリでも鉄道建設資金の借り入れが行われたのであり，場合によっては州政府が依然として州内開発事業を担うこともあった。[28]

アンテ・ベラム期における連邦権の限界，各州政府による敵対的重商主義政策，南部に象徴されるような国内の不均衡な経済発展等々が，デュアル・フェデラリズムの帰結であった。国民経済の進展とともに，連邦制度は経済のさらなる発展の障害を徐々に醸成していった。すなわち，経済取引に関する各州の法律がまちまちで統一性を欠いていたことや，各州政府が頻繁にこうした法律を変更したこと，また先に指摘したように州間の敵対的競争はあからさまに州外ビジネスを差別する州法を制定したことなどであった。実際ある商業紙は 1846 年に「連邦政府と 29 の別個の独立した主権から成っている我々のような国においては……それぞれの州の基本法に不一致があるということは，少なからざる失望の源である」と嘆いた。[29] こうして見ると，コーウィンが指摘したように，南北戦争は「1860 年において州権論が南部において強まったからではなく国全体において強まった」[30]がために，まさに連邦制国家アメリカの重大な危機であった。

3. ビッグ・ビジネスの台頭と州政府

南北戦争は，連邦政府と州政府の関係に大きな変化をもたらした。具体的には，合衆国内における奴隷制を全面的に禁止した憲法修正第 13 条（1865 年），「法の適正な手続き」を規定した修正第 14 条（1868 年），「合衆国または州は，合衆国市民の投票権を，その人種，体色，または以前奴隷であったことを理由として奪いまた制限してはならない」と規定した修正第 15 条（1870 年）などであり，これにより連邦政府権限の大幅な拡大と，従来州政府の手にあった政策権限の縮小をもたらした。また南北戦争後，州内産業を事実上保護する目的で制定された多様な州法は，次第に成長しつつあったビッグ・ビジネスの挑戦を受けることになり，その合憲性が次第に揺らいでいった。ここでは，まずその一端を見ることから始めることにする。

南北戦争前夜，アメリカの鉄道ネットワークは東部から中西部や南部へと既に 3 万マイルに及び，他のどの国よりも広範囲に鉄道網を敷設していた。そして南北戦争後，鉄道建設はさらに加速し鉄道敷設マイル数は 1875 年には 7.4 万マイル，85 年には 12.8 万マイル，95 年には 18 万マイルへと急増していった。単に鉄道敷設距離が激増しただけでなく，南北戦争中の 1862 年に制定された鉄道法に基づいて建設が開始された大陸横断鉄道が 69 年に完成し，これによりアメリカは初めて大西洋

(28) Price Fishback et al., *Government and the American Economy : A New History*, The University of Chicago Press, 2007, p.179.

(29) Tony A. Freyer, *Producers versus Capitalists: Constitutional Conflict in Antebellum America*, University Press of Virginia, 1994, p.33.

(30) Harry N. Scheiber, “American Federalism and the Diffusion of Power: Historical and Contemporary Perspectives,” *University of Toledo Law Review*, Vol.9, 1977–1978, p.634.

岸から太平洋岸に至る広大な領土を結ぶ効率的な交通手段を獲得した。その後 1880 年代にはさらに 3 つの大陸横断鉄道が建設され，東西を結ぶ鉄道網は一層拡充された。鉄道と並んで電信などの通信手段も大いに進展した。すなわち，電信の敷設マイル数は 1880 年の約 14 万 6,000 マイルから 1900 年には 58 万 3,000 マイルあまりへと急増した。こうして，19 世紀末までに国内市場の統合を加速する技術的な前提条件が着々と整備されつつあった。

しかし，連邦制度という特異な統治制度の下で各州政府が担った州内産業の保護を目的としたさまざまな政策は，依然として国内市場統合の大きな障害として立ちはだかっていた。先に指摘した他州の生産物に課された差別的な通行税もその一例であるが，また各鉄道が採用した多様な軌間（ゲージ）もそうであった。例えば，西部との取引がニューヨーク州に奪われてしまうことを憂慮したペンシルヴェニアは軌間を意図的に変えることにより州内の商人の利益を保護しようとした。(31)

本来，合衆国憲法第 1 条は州際通商の円滑な実施を妨げる州際関税を禁じていたが，州政府は巧妙にこの規制から免れる手立てを講じて州際通商を制限し，州内商工業者の保護に努めた。州内の消費者を守るという名目の下に州外製品の移入を阻止したり，商業上の許可制度や課税等を用いて他州の商人が州内の商人との競争上不利になるような規制を設けたり，あるいは自州の製品の品質を改善し他州との競争で有利になるような検査法を実施した。(32)

しかし，一層効率化された運輸・通信手段の出現とそれを利用して商品流通を刷新し，商機を摑もうとする新たな商工業者達の登場は，このように州境によって分断されていた市場の再編を迫ることになる。新興商工業者達は州政府を相手取り，州際規制を講じた州法の違憲性を巡って法廷闘争を繰り広げることになったのである。(33) 州外から移入された商品に差別的な税を課したノース・カロライナ州歳入法（1866 年）やライセンスを持たずに州内で商品を売り歩いた行商人に対し罰金を科したバーモント州法などがその合憲性を巡って法廷で争われた。中でも，1870 年のワード対メリーランド事件は，このような州法の合憲性を巡って連邦最高裁まで持ち込まれて争われた事件であり，州外商人に対して差別的なライセンス税を課したメリーランド州法が俎上に載せられた。結局，連邦最高裁は他州の商品に差別的な税を課す同法は違憲であるとする注目すべき判断を下した。(34)

しかし，連邦最高裁のこのような判決にもかかわらず，州外商人を差別的に扱う州法は後を絶たなかった。各州間の熾烈な競争は，1861 年以降も依然として続いていたのである。(35) 例えばアラバマ

---

(31) James W. Ely Jr., *Railroads and American Law*, University Press of Kansas, 2001, p.13.

(32) Charles W. McCurdy, “American Law and Marketing Structure of the Large Corporation, 1875–1890,” *The Journal of Economic History*, Vol.38, 1978, pp.634–635.

(33) 折原卓美「19 世紀アメリカにおける州際通商問題——アメリカ国内市場論の再検討——」『社会経済史学会』67 巻 4 号，2001 年。

(34) *Ward v. Maryland*, 12 Wall. 418 (U.S. 1870).

(35) Tony Freyer, “Federalism,” *Encyclopedia of American Political History*, Vol.2, Jack P. Greene ed., New York, 1984, p.554.

州裁判所は1874年の判決の中で，州外行商人にライセンス税を課す一方，州内製造物の行商・販売について税を免除する州法は州内の「製造業者を奨励する」ものであり，これは「連邦政府に譲渡されていない」権限であるという判決を下した。(36)

また1879年にノース・カロライナ州は州外に本部を有する火災保険会社に，州内で事業を行う際には合衆国債1万ドルを州収入役に預託することを求めたし，そのような措置に対する報復としてニューヨーク州は州外企業を差別する州に在住する保険請求者に不利な立法を制定した。南部においては，シェアー・クロッパーや小作人の州外プランテーションへの移動を妨げるために斡旋業者に高額の税を課したし，ペンシルヴェニア州では1897年においてなお雇主が州外労働者を雇用した場合には，1日3セントを州出納係に支払うよう求めた。(37)

このように頑なに保護主義的態度を取り続ける州政府に対して戦いを挑んだのが，台頭著しいビッグ・ビジネスであった。シンガー・ミシンは全米に独自の流通網を作り上げ，1870年代に急成長を遂げた会社であったが，依然として州外企業の商人に差別的な高額のライセンス税を課す州法に悩まされていた。シンガー社はこうした州法の違憲性を訴えて，次第に州に批判的な態度を取り始めていた連邦最高裁に訴え出るという戦術を取るようになっていく。すなわち，同社は，1874年には州内製造業者に利するミズーリ州の行商人ライセンス法，1880年にはバージニア州のライセンス法の当否を巡って連邦裁判所に訴え出て，いずれも違憲判決を勝ち取った。(38)

19世紀末に急速にビッグ・ビジネスに成長してきたスイフトやアーマーといった食肉加工業者と地方の肉屋との軋轢も係争事件へと発展していった。これらの巨大精肉加工業者はシカゴをはじめとして西部諸都市に精肉工場を設立し支店網を張り巡らすまでに成長していたが，これが地方の肉屋の脅威となり，かれらは州の定めた食肉検査法を楯に巨大精肉加工業者の製品の侵入を阻止しようと試みた。食肉用の牛・豚・羊などが屠殺される前に検査を受けることを義務づけた1889年のミネソタ州法が問題にされた。州側は，食肉検査は州民の衛生・安全を守るためのものであり明確にポリス・パワーに属する事柄と主張したが，連邦最高裁は同法が他州の食肉を事実上ミネソタ市場から排除するものであり，「州のポリス・パワーの正当な行使とはみなされない」として，憲法違反であると断じた。(39) 類似の事件は1890年に制定されたバージニア州法についても起こり，ここにおいても連邦最高裁は検査法という口実の下での州外の生産物や産業に対する差別は，州際通商を制限するものであり憲法違反であるとした。(40)

かくして，州内産業の保護と育成に重点を置いた州政府の保護主義的な諸政策は，広大な国内市

(36) *Seymour v. States*, 51 Ala. 52 (1874).

(37) Richard Franklin Bensel, *The Political Economy of American Industrialization, 1877–1900*, Cambridge University Press, 2000, pp.322–324.

(38) *Welton v. Missouri*, 91 U.S. 275 (1875); *Webber v. Virginia*, 103 U.S. 344 (1880).

(39) *Minnesota v. Barber*, 136 U.S. 313 (1890).

(40) *Brimmewr v. Rebman*, 138 U.S. 78 (1890).

場を視野に入れ，全国に販売網を巡らしたビッグ・ビジネスの出現とともに，次第に後退を余儀なくされていく。しかし，その一方で州民の安全，衛生，道徳を保護するために州政府に付託され留保された権限（＝ポリス・パワー）は，ビッグ・ビジネスの前になすすべもなく防戦一方に終始したわけではなかった。州政府はビッグ・ビジネスに対抗すべく州独自の反トラスト政策を展開したのである。例えば，19 世紀半ばには既にビッグ・ビジネスに成長していた鉄道が多くの州で規制の対象とされた。1869 年に発足したマサチューセッツ州の鉄道規制委員会は戦前に既に存在していた委員会を改組したものであったが，鉄道を調査し法律を遵守しているかどうか確認する権限＝監督権を与えられた。鉄道に対する不満から盛んに農民運動が展開され，中西部においても 1871 年にイリノイが鉄道を監視する委員会を設置する立法を通過させたし，バージニア（1877 年），サウス・カロライナ（1878 年），ジョージア（1879 年）などの各州もこれに倣った。(41)

こうした状況下で，1870 年代半ばイリノイ，ミネソタ，アイオワ，ウィスコンシン等の中西部諸州で相次いで鉄道料金や穀物倉庫料金に上限を設定し，差別的な料金設定を禁じた「グレンジャー法」を巡る訴訟事件が起こり，改めて州の規制権＝ポリス・パワーがどこまで及ぶのかが問われた。1877 年のマン対イリノイ事件はその代表的な事例であったが，ここにおいて公益に関わる事業は州の規制に従わなければならないことが改めて確認された。(42)

州による独占規制の動きは，鉄道だけに留まるものではなかった。合衆国による独占規制は，鉄道会社を規制対象とした 1887 年の州際通商法や企業による「取引の制限」，「独占」などを禁じた 1890 年のシャーマン反トラスト法が夙に有名であるが，実際にはシャーマン法が制定される以前に既に 21 に及ぶ州と準州が憲法や州法で独占を禁じていた。(43)

そもそも，シャーマン法の目的自体が合衆国民のビジネス，財産，取引を脅かしている企業合同（combination）を抑制するために，「それぞれの州裁判所によって確定されたコモン・ローと制定法のルールを補完する」こと，「州裁判所と協力できる憲法上の権限の範囲内で，連邦裁判所を武装すること」にあった。(44)

ジェームズ・メイの研究によれば，シャーマン法が制定される以前に既に 6 州が州内で営業していた「トラスト」を提訴し，いずれも州政府が付与した被告企業のフランチャイズや事業上の特権

---

(41) Kermit L. Hall, *The Magic Mirror*: *Law in American History*, Oxford University Press, 1989, pp.197–198.

(42) *Munn v. Illinois*, 94 U.S. 113 (1877). その後，1886 年ウォバッシュ・セントルイス・パシフィック鉄道対イリノイ州事件で，連邦最高裁は州による鉄道規制は連邦の専権事項である州際通商権の侵害であるとして違憲判決を下した。*Wabash, St. Louis & Pacific Railway Company v. Illinois*, 118 U.S. 557 (1886).

(43) Hans B. Thorelli, *The Federal Antitrust Policy: Origination of an American Tradition*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1955, p.155.

(44) Hervert Hovenkamp, “State Antitrust in the Federal Scheme,” *Indiana Journal*, Vol.58, No.3, 1983, p.379.

の剝奪，あるいは「トラスト」の分割を勝ち取っている。

その一端は，1889 年の人民対シカゴ・ガス・トラスト会社事件において窺い知ることができよう。シカゴ市にガスを供給しようとしていたガス会社数社が競争を避けようとトラストを結成したことに端を発したこの事件は，結局このようなトラストは「公益に反するがゆえに違法である」という判決が下されたのである。(45)

シャーマン法制定以後においても州政府による独占規制は決して無視できない重要性を保ち続けた。すなわち，1890 年から 1902 年にかけて連邦政府が 19 件の反トラスト訴訟を起こしたのに対して，12 に上る州が合計 28 件もの反トラスト訴訟を起こしている。しかもその場合，独占規制の対象とされたのは，州内で営業している地元企業のみではなく，ビッグ・ビジネスの一角を占めたスタンダード石油や砂糖トラスト，ビーフ・トラスト，タバコ・トラストなども告発の対象とされたのである。

州による独占規制が決して無視できない証左として，独占禁止法の違反の廉で科せられた企業への罰金額を挙げることもできよう。シャーマン法成立以後，連邦政府によって被告企業に科せられた罰金は 1909 年末までに約 22 万ドル，1914 年末までに約 62 万ドル，1919 年末までに約 76 万 6,000 ドルであったのに対し，テキサス州は地元のスタンダード石油会社を相手取り訴訟を起こし，1,600 万ドルの罰金を徴収した。またミズーリ州裁判所は 5 件の訴訟事件を判決し，州の反トラスト法に違反した廉でアーマー食肉加工会社，アーカンソー木材会社，インターナショナル・ハーベスター社等々に対して合計 67 万 8,000 ドルの罰金を科したのである。(46)

これに対して，多くの独占企業が州境を跨いでビジネスを展開していることを理由に，州の反トラスト法の対象外であるとして州の規制から逃れようとしたが，州は独占規制に一定の効果を及ぼすことができた。その一例として，1910 年のケンタッキー・スタンダード石油会社対テネシー州事件を挙げることができよう。1903 年のテネシー州の反トラスト法に基づき，州裁判所が違反企業の州外追放の判決を下したとき，被告企業はこれが州では認められていない州際取引規制にあたると反論し，連邦最高裁に提訴したが，これに対して連邦最高裁は州政府の判断を容認する態度を示した。(47)

こうして見ると，州による独占規制政策が一定の実効性を持っていたことは明らかであるが，その一方でそれぞれの州で制定された独占禁止法は経済的諸条件や歴史的背景などの相違によって，州ごとに独自の発展を遂げていた。(48) 各州が州内産業や州民を保護することを目的として実施した独自の州法の下で発展した独占禁止法は，州ごとに全く異なる多様な諸法を生み出す結果となった。そ

---

(45) *People ex. rel Peabody v. Chicago Gas Trust Co.*, 22 Northeastern Reporter 798 (1889).

(46) James May, “Antitrust Practice and Procedure in the Formative Era: The Constitutional and Conceptual Reach of State Antitrust Law, 1880–1918,” *University of Pennsylvania Review*, Vol.135, No.3, 1987.

(47) *Standard Oil Company of Kentucky v. Tennessee*, 217 U.S. 413.

れは，それぞれの州法を全体として見れば多様で統一性を著しく欠いた法規の雑多な集合に他ならなかった。その結果，全国的規模で統一的な反独占政策を打ち出すことがますます困難になり，連邦政府による統一的な独占規制が求められるようになっていった。こうした事態に拍車をかけたのが，1889 年にニュージャージー州で制定された持ち株会社法であった。(49) 各州は州外企業を厳しく規制することによりニュージャージー州に有益な企業を奪われることを恐れ，次第に株式会社の設立の一層の自由化を進めていった。このような動きが，州の反独占政策を次第に実効性の乏しいものにしていく一方で，連邦政府が前面に出てくることが強く待望されるようになっていったのである。

以上のように，独占形成期において州政府は「州民福祉」の観点から，連邦政府に先駆けて独自の反独占政策を実施していった。全国市場を視野に入れて事業を展開するビッグ・ビジネスの規制には自ずと限界があったとはいえ，初期の段階で一定の成果をあげたことは疑えない。ところで，州政府は独占規制と相前後して，その権限を過酷な労働環境に晒されていた州内の労働者や失業者，あるいは老人などの社会的弱者の処遇の改善に向けて次第に発揮していくようになる。次にその過程を辿ることにする。

4. アメリカ型福祉国家の源流——州政府の福祉政策——

1935 年に制定された連邦社会保障法は，「自助」を原則として連邦政府による公的救済に消極的態度を取り続けてきたアメリカ行政の一大転換点であった。高齢者に対する老齢年金の支給や身体障害者，妊婦，乳幼児に対する扶助，さらには失業者に対する失業保険等を制度化した同法は，自助努力を原則とする 19 世紀型の自由放任主義的経済政策を転換し福祉事業に連邦政府が本格的に参入した点で，アメリカ型「福祉国家」の成立を示す分水嶺となった出来事であったと言えよう。(50)

しかし，連邦政府は必ずしも福祉事業に当初から積極的に関与したわけではなかった。むしろ，州政府や地方政府が州民保護の観点から次第にポリス・パワーを生活者保護の拡充に向けて発揮して

---

(48) 例えば，イリノイ州は「生産者あるいは飼育業者の手元にある農産物あるいは家畜」に反トラスト法を適用しないと規定したし，カリフォルニア州においては，農業団体を反トラスト法の適用から除外したし，またマサチューセッツ州においては労働条件の改善を求めて団結したり協定を結ぶことは違法とはみなされなかった。折原卓美「合衆国初期反独占禁止政策と州政府」『名城論叢』第 10 巻第 2 号，2009 年 9 月。

(49) 折原卓美「1896 年ニュージャージ一般株式会社法の成立過程」『名城論叢』第 11 巻第 1 号，2010 年 6 月。

(50) 社会保障法関連の邦語文献のみ若干挙げておく。紀平英作『ニューディール政治秩序の形成過程の研究』京都大学学術出版会，1993 年。河内信幸『ニューディール体制論——大恐慌下のアメリカ社会——』学術出版会，2005 年。佐藤千登勢『アメリカ型福祉国家の形成——1935 年社会保障法とニューディール——』筑波大学出版会，2013 年。折原卓美「米国連邦制度と州失業保険法——1935 年社会保障法との関連で——」『名城論叢』第 15 巻第 4 号，2015 年 3 月。

いくことになる。ポリス・パワーを州内産業の保護育成を目的として行使できる領域は，連邦政府の権限の強化やビッグ・ビジネスの台頭によって次第に狭まっていったが，一方で，各州はポリス・パワーによって過酷な労働条件を課す州内産業の規制・改善に積極的に乗り出していくことになる。

中でも労働災害補償は合衆国で広範に受け入れられた最初の社会保険プログラムであり，現代のアメリカ型福祉国家の基礎を築き上げたものの一つであった。多くの州が 1911 年から 1920 年にかけて労働災害補償法を制定したが，同法は「合衆国の他の社会保険プログラムとは……それが財政，運営，あるいは強制的な最低限の適用範囲の基準において連邦の関与がないという点」で他の社会保障プログラムとは異なっていた。[51] すなわち，労災補償法はもっぱら州主導の下に進められた社会保険プログラムであったのである。まずこれから見ていくことにする。[52]

急速に進行する産業化の波は，馴染みのない機械設備の職場への導入，作業の細分化，専門化，従業員数の増大を伴いつつ，労働環境の激変をもたらした。職場で被用者の過失によって同僚が障害を負った場合，旧来コモン・ローの下では使用者がその責任を問われたが，労働環境が激変し，使用者の目の届かない場所で事故が起きた場合その責任は誰に帰すべきなのか，このような場合に対して裁判所は新たな法理の創造を迫られることになった。共働者規則（fellow servant rule）と呼ばれるものがそれであり，「業務上に付随する危険に対して十分な知識を持った」被用者の「自発的意思に基づいて請け負われた仕事」上の事故は契約に基づく「危険の受任」とされるものであった。[53] 言い換えれば，職場に付随する労働災害の危険性を被用者が十分認識した上で雇用契約を結んで働いている以上，事故の責任を使用者に問うことはできないとするものであった。この法理は「同意あれば被害なし」というコモン・ローの法諺に沿うものとして法曹界に受け入れられたのみならず，労災補償に悩まされていた産業界からも熱狂をもって迎えられた。

しかし，危険な職場で働く労働者達の事故は依然として多発し，一層深刻になっていった。こうした中で，共働者規則の修正あるいは適用範囲を制限しょうとする動きが各州内から起こってくる。ジョージア州は早くも 1856 年に鉄道事業において労災事故が発生した場合，被害者に過失がない場合には，損害賠償を請求することができるという州法を成立させたし，同趣旨の法律はアイオワ（1862 年），カンサス（1874 年），ウィスコンシン（1875 年），モンタナ（1873 年），ワイオミング（1876 年）等の州及び準州で制定された。

共働者規則は，さらに「監督代理者規則」あるいは 1880 年にイギリスで成立した雇用者責任法

（51） Christopher Howard, “Workers’ Compensation, Federalism, and the Heavy Hand of History,” *Department of Government College of William & Mary Prepared for Delivery at the Wiener Inequality & Social Policy Seminar Series*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, March 19, 2001, p.2.

（52） 折原卓美「19 世紀アメリカにおける法と経済――『共働者規則』の経済史的意義――」，中村勝己編著『歴史の中の現代』ミネルヴァ書房，1999 年。

（53） *Farwell v. The Boston and Worcester Railroad Co.*, Met.49 (1842).

（employers' liability act）によって大きく修正される。いずれも労災に際して使用者側の責任をより重く見て，労働者の負担の軽減を図るものであった。アラバマ（1885 年）やマサチューセッツ（1887 年）が同趣旨の法律を制定した。しかしながら，共働者規則の修正が相次いだにもかかわらず，依然として法的な抜け穴があった。それは，雇主と被用者との間で雇用契約を結ぶ際，雇主の免責規定を盛り込んでおけば，「契約の自由」ゆえに労災事故が起こった場合に雇主の責任が問えないという不備が依然存在したのである。これに対して各州は，法規で雇主責任を免除するような契約内容を無効とした。コロラド，ミシシッピー，サウス・カロライナ，ワイオミングなどで「損害の賠償請求権を無効にする」いかなる契約も無効であるという条項が盛り込まれた。同趣旨の法律は，アーカンソー，フロリダ，インディアナ，アイオワ，マサチューセッツ，ミネソタ，ミズーリ，ノース・カロライナ，ノース・ダコタ，ウィスコンシン等においても実施された。(54)

とは言え，労働災害補償を立法化する動きが本格化するのは，20 世紀を待たなければならなかった。労災補償の請求に際して，訴訟費用，訴訟にかかる時間，あるいはその間被災者あるいはその家族が何の救済も受けることができない等々さまざまな不備が依然指摘された。こうした中で，多くの州が特別産業事故調査委員会を設置し，無過失責任の原則に基づき，雇主の過失の有無にかかわらず，いわば産業のコストとして労災を補償しようとする試みが次第になされるようになっていく。その最初のものはメリーランド州で 1902 年に制定されたが，1904 年には違憲と判断されてしまう。しかし，その後も州による労災補償の動きは止むことはなかった。そうした中で，労災補償法の行方に大きな影響を与えたのは，1910 年のニューヨーク州法であった。同法は州最高裁判所において，雇主に労災補償制度への参加を強制しているがゆえに，憲法修正第 14 条の法の適正な手続きに違反していると判決された。(55) この判決を受け，各州は労災補償制度への雇主の参加を選択制にし，雇主が「自由に」参加を選択できるようにした結果，労働災害補償法は各州に急速に拡大していき，1915 年までに 32 州が，1920 年までには 42 州が各州独自の労働災害補償法を持つに至ったのである。(56)

19 世紀末から 20 世紀初頭にかけて，いわゆる革新主義期に各州で労働条件の改善あるいは労働者保護を求める動きが高まっていったが，裁判所はこれが契約の自由，階級立法（＝特定の社会層のみを対象とする法律）に対する禁止，法の適正な手続き等，憲法上あるいは憲法に準ずる原則等々に違反しており，したがってポリス・パワーの不当な利用にあたるとして長らく拒否し続けた。ニュー

（54） *Report of the Industrial Commission*, Vol.17, Labor Organizations, Washington, G. P. O., 1901, p.901.

（55） *Ives v. South Buffalo Railway Company*, 94 N.E. 431, 448 (N.Y. 1911).

（56） Christopher Howard, "Workers' Compensation, Federalism, and the Heavy Hand of History, *Department of Government College of William & Mary Prepared for Delivery at the Wiener Inequality & Social Policy Seminar Series*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, March 19, 2001, pp.6–7.

ヨーク州が制定したパン屋での労働条件，とりわけ最大労働時間を規制した州法の合憲性が問われたロックナー対ニューヨーク（Lochner v. New York）事件は夙に知られているが，連邦最高裁は同法を憲法修正第 14 条法の適正な手続きに違反していると断じた。また，労働者の処遇の改善を求めて戦ったアメリカ労働立法協会（American Association for Labor Legislations）の改革者達は，賃金協定は労働者の一般的福祉に影響を及ぼすがゆえに公益に適うものと主張したが，裁判所は，賃金契約は州の干渉から自由であるべきとしてこれを認めなかった。(57)

その一方で，女性労働や児童労働に対する規制は，公益上の観点から次第に州のポリス・パワーの及ぶ領域とみなされるようになり，女性労働や児童労働などの規制が各州で実施されるようになっていく。多くの州が女性と児童はより保護が必要であるという理由で，労働時間の制限を設けたし，これに対して 1908 年連邦最高裁は「女性の肉体的健康は公益の対象である」がゆえに，「女性の労働時間の規制は州のポリス・パワーの範囲内である」ことを認めた。(58) 同様の理由で，多くの州が児童労働を制限する立法を制定した。ただし，南部について言えば事態は全く違っていた。南部の旧プランターや工場主達は，児童労働と低賃金を梃子に外部から資本を積極的に誘致し，これにより南部開発を推し進めようとした。(59) 劣悪な労働環境と福祉政策の欠如はその後長きにわたって南部社会を覆っていく。

失業者救済の動きも州から始まった。労働者に老齢年金と失業補償を提供する 1911 年成立のイギリス国民保険法は，合衆国の社会改革派や労働問題に関心を寄せる人々に多大の影響を与えた。そしてマサチューセッツの革新主義者グループはアメリカ労働総同盟と連携し，1916 年に早くもアメリカ初の失業保険法案を州議会に提出した。これはほどなく回復した景気とともに州民の関心も薄れ，また法案の成立に精力的に取り組んできたバレンティン委員会も解散してしまった結果，成立することなく終わった。これに続いたのがウィスコンシン州であった。高い失業率を有する企業に対して高い拠出金を課すことによって失業者の増大を抑制しようとするいわゆる経験料率制の採用を特徴とした同法案は，当時ウィスコンシン大学教授で制度学派の設立にも尽力した J. R. コモンズ等によって起草されたものであった。

1920 年代，失業保険制度への関心は全国的な高まりを見せる。ウィスコンシンに続いてニューヨーク，ペンシルヴェニア，ミネソタ，サウス・カロライナ，コネチカットなどの諸州でも相次い

---

(57) David Abraham Moss, “The Political Economy of Insecurity: The American Association for Labor Legislation and the Crusade for Social Welfare Reform in the Progressive Era,” *Ph. D. dissertation*, Yale University, 1992, pp.280–281.

(58) *Muller v. State of Oregon*, 208 U.S. 412 (1908). 1916 年，28 州において女性労働者の最大労働時間を 9 時間ないし 10 時間に制限した。William Graebner, “Federalism in the Progressive Era: A Structual Intepretation of Reform,” *The Journal of American History*, p.352.

(59) Harry N. Scheiber, “Legislatures and American Economic Development,” *Encyclopedia of the American Legislative System*, Vol.3, Joel H. Silbey ed., New York, 1994, p.1206.

で失業保険法案が議会に提出された。結局，これらの州で失業保険法は成立することなく終わったが，ウィスコンシンはその後も粘り強く交渉を続け，1932 年 1 月 29 日に失業保険法が成立し，合衆国で最初の失業保険法を制定した州となった。失業は生産費の一部であり経営上のコストとみなされるべきであり，したがって雇主が失業保険の全額を負担し，かつ失業者の給付金は失業者を出した雇主の勘定から支払われるべきとするコモンズ等の構想したいわゆる「ウィスコンシン・プラン」は，他州にも多大な影響を与えた。

「ウィスコンシン・プラン」と並んで，1930 年代初めに注目を集めたのは「オハイオ・プラン」と呼ばれる失業保険法であった。このプランの主眼は，失業問題が深刻化していく中で，全ての失業者に十分な救済を提供するためには，雇主と従業員の双方に課税し，州全体でプールされた失業保険基金を設立するというものであった。不況が一段と深刻化する中で，各州とも失業保険制度に対する関心が再び高まり，1933 年には 25 州で 83 の法案が提出され，1935 年に成立した連邦社会保障法に先んじてウィスコンシンをはじめとして，ニューヨーク，ニューハンプシャー，カリフォルニア，マサチューセッツなどが各州独自の失業保険法を持つことになった。大部分の州は連邦社会保障法の成立後に失業保険法を制定したが，1937 年半ば頃までには 48 州全てが州独自の失業保険法を持つことになった。

この失業保険法を巡っても，多くの憲法上の問題が提出された。州法を違憲として訴え出た人々の主な論点は，憲法修正第 14 条法の平等な保護と法の適正な手続きを毀損しているという主張であった。つまり，州法は雇主が「階級として失業に責任がない」にもかかわらず，失業補償の負担を雇主に負わせており，また直接失業者を出したわけでもない企業に対しても失業者を出した企業と同一の負担を強いていること，さらに課税対象企業を従業員数にしたがって決定することなどが憲法上の規定に抵触するのではないのかという主張であった。また，連邦政府は州の失業保険法制定を誘導するための措置として，一定の条件を満たした州失業保険制度に対して州が雇主に求める拠出金の 90 %に相当する連邦税を免除した。しかし，この規定は一面からすれば連邦政府による州主権の毀損，憲法修正第 10 条に抵触するのではないかという問題を引き起こした。ニューヨーク，カリフォルニア，マサチューセッツなどで州法の合憲性を巡って州裁判所で争われたが，州裁判所はいずれも合憲との判断を下した。(60)

一方で，連邦裁判所は失業保険法に対して当初厳しい態度を取った。アラバマ州法を巡ってアラバマ連邦地方裁判所に持ち込まれた訴訟は，「8 人以上の従業員を有する雇主（にのみ拠出金を課す）という区分は，全く恣意的であるという点で法の適正な手続きを否定」していると断じた。(61)

同事件は判決を不服として連邦最高裁に上訴される。(62) 時をほぼ同じくして，連邦社会保障法の合

(60) *Chamberlin v. Andrews*, 271 N.Y. 1, 2 N.E. (2d) 22 (1936); *Gillum v. Johnson*, 62 P. (2d) 1037 (1936); *Howes Brothers v. Massachusetts*, 5 N.E. (2d) 720 (1936).

(61) *Gulf States Paper Co. V. Carmicheal*, 17 F. Supp.225 (1936).

憲性を巡る裁判も連邦最高裁に持ち込まれていた。[63] 結論から言えば，両裁判とも憲法違反にあたらないと判決されたが，連邦社会保障法を巡って争われた後者の裁判は，大半の州の失業保険法が連邦社会保障法の合憲性が承認されることを前提として制定されていただけに大きな関心を呼んだ。この判決を巡って裁判官達の判断は大きく割れたが，5 対 4 のきわどい差で社会保障法の合憲性が確認された。かくして，社会保障法の成立は，従来もっぱら州や地方政府の管轄であった福祉事業に連邦政府が本格的に参入した点でアメリカ型「福祉国家」の成立を画する大きな出来事であった。

以上明らかにしてきたように，州政府は福祉政策の分野においても先駆的な役割を果たした。しかし，同時にその限界もあった。これについて若干触れておこう。それは他州との競合関係が依然強く意識され，州内産業への荷重な負担は他州への逃避を招き，他州との競争上不利になることを恐れる利害関係者の強い反対に会い，それが労働環境の改善や福祉政策の実施にあたっての大きな阻害要因になったことであった。[64] 連邦政府が各州に失業保険制度の導入を誘導するために，州が雇主に求める拠出金の相当部分を連邦税から免除するという規定もこうした理由によるものであった。この意味で，州政府が後に連邦政府が実施することになる諸政策を先取りしていたというその先駆性を過大評価すべきではないだろう。他州との競合関係や州境を遥かに越えて活動するビッグ・ビジネスによって州政府は翻弄され，政策はしばしば不徹底であった。

ところで，最初に指摘したように，19 世紀の連邦制国家アメリカの有り様を連邦政府と州政府がその管轄権を巡り相争う競合的・敵対的な関係＝「デュアル・フェデラリズム」と形容したが，多くの研究者達は 1930 年代のニューディール期の連邦と州の関係は「社会的サービスを提供するために共に作業する」コーポラティブ・フェデラリズム（cooperative federalism） へと大きく変容したとしている。[65] 1935 年の社会保障法の成立は，まさにそれを象徴する出来事であった。アラバマ州失業保険法を審理した連邦最高裁はいみじくも次のように述べている。「現在われわれの目の前にある二つの法規（＝アラバマ州失業保険法と連邦社会保障法）は共に，両方に共通の公共目的を遂行するために州政府と国民政府による協調的立法的努力を体現している。両政府は他方の協力なしに共通の公共目的を完全に達成することはできない」。[66] ビッグ・ビジネスの出現はアメリカ連邦制度の構造をも大きく変容させたのである。

---

(62) *Carmichael v. South Coal and Coke Co.*, 301 U.S. 495, 57 S. Ct. 868 (1937).

(63) *Steward Machine Company v. Davis*, 301 U.S. 548 (1937).

(64) Edward D. Bekowitz and Kim McQuaid, *Creating the Welfare State: The Political Economy of 20th Century Reform*, University Press of Kansas, 1988, 1992. p.39; David Abraham Moss, “The Political Economy of Insecurity: The American Association for Labor Legislation and the Crusade for Social Welfare Reform in the Progressive Era,” *Ph. D. dissertation*, Yale University, 1992. pp. xiv–xv.

(65) John D. Buenker, “State Government,” *Encyclopedia of American Political History*, Vol. 3, Jack P. Greene ed., New York, 1984, p.1223.

(66) *Carmichael v. South Coal and Coke Co.*, 301 U.S. 495, 57 S. Ct. 863 (1937).

おわりに

以上，州政府固有の権限であるポリス・パワーを軸にして，建国期から20世紀初頭にかけてのアメリカ諸州が実施してきた諸政策の変遷を辿ってきた。繰り返しになるが，連邦制国家として出発したアメリカは，国政に関わる一定の事柄について専権事項として独占的に掌握する一方で，州内の多くの関連事項を州政府に委ねた。すなわち，各州政府に州民福祉を遂行する権限＝ポリス・パワーを留保したのである。各州政府は，このポリス・パワーの下に州益を追求し，それぞれ独自の政策を展開していく。

アンテ・ベラム期における各州政府の最大関心事は州内開発事業であった。州内経済の活性化を図るためにも交通インフラの整備は不可欠であったが，それに必要な資金力を有する民間企業も十分に育っていない中で，州政府はあるときはインフラ整備を請け負う企業にさまざまな特権を与えて，またあるときは政府自らが前面に出てインフラ整備に邁進した。多くの州が有料道路，運河，鉄道などの建設に州財政を投じたし，さらに州経済の発展に資すると思われる産業を積極的に支援し育成した。しかし，こうした事業は州財政に過大な負担となり，1837年恐慌の勃発によってあえなく潰えてしまう。これをもって，州政府による大がかりな州内開発事業は終わりを告げたが，この大がかりな州内開発事業は一面からすると，他州に対する「敵対的重商主義政策」の様相をも呈したものであった。場合によっては自州の産業を保護・育成するために競合する他州の生産物に差別的な通行料金を課したり，また他州の生産物の流入を阻害するような税制を設けたりもした。あからさまな自州産業の保護・育成政策は南北戦争後の連邦権の強化などにより，次第に影を潜めていくものの，他州をライバル視し，自州の経済的優位を確保し維持しようとする試みは，その後の州の実施した諸政策の中にも長く影を落としていく。こうして見ると，南部と北部の対立の激化の極に勃発した南北戦争は，諸州がポリス・パワーの下で自州の利益を追求し，独自の政策を展開し強化していった結果，州間対立が抜き差しならぬ危機的な状況の中で起こった出来事であったとも言えよう。その意味で，南北戦争はまさに連邦制国家の存続を賭けた戦いであった。

南北戦争の帰結は，連邦権の強化であった。憲法修正第13条，第14条，第15条などは，州政府の権限の大幅な縮小をもたらすとともに，連邦政府は州法を監視する確たる根拠をこれにより得ることとなった。こうした状況下で，戦後アメリカ経済発展の障害となっていた州政府の保護主義的な政策は，広大な国内市場を背景に次第に成長してきたビッグ・ビジネスの挑戦に晒されることになる。1870年代に急成長を遂げたミシン・メーカーのシンガー社やシカゴを拠点として国内市場に販売網を広げつつあったスイフト社やアーマー社といった巨大食肉加工業者は，州内産業保護のために制定されたさまざまな州法との対決姿勢を鮮明にして，依然として頑なに保護主義的態度を取り続ける州政府に次第に冷ややかな視線を送るようになってきた連邦最高裁に「通商の自由」を

訴えて成果をあげることに成功した。

他方，ビッグ・ビジネスの成長は，独占という新たな問題を州政府に突きつけた。19 世紀末，鉄道や穀物倉庫業者によって課せられた差別的な運賃や料金を巡り中西部一帯で吹き荒れた農民運動は，結局鉄道や穀物倉庫の料金を規定した「グレンジャー法」に結実する。会社側は，これに異を唱えたが，結局同法は州が有するポリス・パワーの正当な行使として連邦最高裁で判決された。同様に州政府はトラストに対しても独自の反トラスト政策を展開し，一定の成果をあげることができた。

既に述べたように，シャーマン反トラスト法が制定されて以降も，州の独占禁止法は決して有効性を失うものではなかった。しかし，各州が「州益」を優先した独自の反トラスト法は，そのためにかえってその実効性を大きく削がれることになった。1889 年にニュージャージー州で制定された持ち株会社法によって，同州に「州益」に適う企業を奪われることを恐れた各州は，次第に株式会社への規制を緩め，一層の自由化を推し進める結果をもたらし，独占規制を弱体化させる一因を生み出すことになったのである。

州政府はまた 19 世紀末頃から，諸産業が急成長を遂げる中で，劣悪な労働環境の下に放置されてきた勤労者の処遇の改善に乗り出していく。労災補償，最低賃金，女性労働，児童労働，失業補償等々，「契約の自由」を盾に執拗に抵抗する企業に対して，州はポリス・パワーを駆使して勤労者の処遇改善に先駆的な役割を果たした。もちろん，福祉政策に果たした州政府の役割を過大に評価すべきではないだろう。既に指摘したように，依然として州の政策決定の底流をなす州間競争は，独占禁止政策や労働者の処遇改善に対する重大な阻害要因であり続けた。一部の州で処遇の改善は見られたものの，決して満足のいくものではなかった。こうした状況下で，未曾有の恐慌に襲われ疲弊した民衆を目の当たりにして，連邦政府はようやく重い腰を上げて，本格的な救済事業に乗り出していくことになるのである。しかし，これをもって連邦政府への一層の集権化が進み，州政府ないし地方政府の役割の一段の縮小が見られたとするのは一面的な見方であろう。むしろ，ニューディール期を経て政府間の協調体制はより強化され，格段に深化したことに留意すべきである。連邦制度はニューディール期を経て「デュアル・フェデラリズム」から「コーポラティブ・フェデラリズム」へと新たな段階に至るのである。

要旨: 本稿は，建国期から 20 世紀初頭にかけてのアメリカ経済の変遷過程を，連邦制国家のもとで州に留保された固有の権限＝ポリス・パワーから俯瞰することを目的とする。各州は，この権限に基づいて，概ね建国期から南北戦争期にかけては各州独自の州内開発事業を展開し，19 世紀末においては州内企業の独占を規制し，20 世紀初頭には州内において労働者や社会的弱者に対する待遇改善を推進していった。そして，これらは連邦政府によって実施されるようになった諸政策の先駆けともなったのである。

キーワード: ポリス・パワー，デュアル・フェデラリズム，州による敵対的重商主義，独占，アメリカ型福祉国家