

タイトル	アメリカ行政法試論(一)
著者	熊本, 信夫
引用	北海学園大学法学研究, 39(3): 387-420
発行日	2003-12-30

アメリカ行政法試論 (一)

熊 本 信 夫

アメリカ行政法試論 (一)

目 次

- 第一章 多様な価値と行政過程の展開
- 一 建国とピューリタニズム
 - 二 ヒューマニズムの展開
 - 三 資本主義の進展と鍍金時代
 - 四 恐慌と国家の役割
 - 五 私権の制限と社会的合意
 - 六 州における行政委員会の誕生
 - 七 連邦における展開

第二章 社会・経済の発展と行政過程

- 一 鉄道の発展
- 二 グレンジャー運動
- 三 革新主義の発生と消滅
- 四 改革運動とその成果
- 五 革新主義と労働運動

(以上 本号)

第一章 多様な価値と行政過程の展開

一 建国とピューリタニズム

今更取上げるまでもないが、一六二〇年一月九日、メイフラワー (May Flower) のケープ・コッド到着、同二一日「メイフラワー誓約」(May Flower Compact) の締結でアメリカ合衆国の歴史は始められた。その後の二〇〇年は、植民地建設、独立戦争、その終結、合衆国の誕生、同憲法の制定、西部への発展と著しい展開を示した時期であった。一七八九年当時、人口わずか四〇〇万の、北アメリカ大陸東部を基礎とする農業国家は、その後の二〇〇年で工業国家へと転換する。新大陸の大地は西へ無限の可能性を示し、都市は企業家に創意工夫による成功の機会を保障した。それはピューリタニズムを背景に、新天地を移住者に平等に分ち与え、その夢を実現せしめる希望にあふれた時代であった。ホイットマン (Walt Whitman, 1819-1892) が、「開拓者よ、おお開拓者よ。おお、お前たち西部の娘よ！ 若い、あるいは年上の娘よ、母よ、そして妻よ。決して離れ離れになるのではない。われわれの隊の中で結束して進むのだ。開拓者よ！ おお開拓者よ！」と Fronteers を讃えたのは、この希望の時代の反映である。

初期のアメリカは、建国の精神的基盤であるピューリタニズムを中心に、質実剛健で理想主義的な生活態度を人々に要請した。コンコードに生まれた森の詩人、ソロー (Henry D. Thoreau, 1817-1862) は、『ウォルデンの森の生活』(Walden, or Life in the Woods, 1854)、『日記』(Journal, 1906) などの著作を通じて、ピューリタンの立場を批判する姿勢を取りつつも、結局ピューリタニズムの中に彼の理想の生き方を見出したといつてよい。

また同じくコンコードの住人、エマソン (Ralph W. Emerson, 1803-1882) は、「人間の良心を信頼し、物質的価値

よりも人間の精神の喜びに高い価値を置き、『自然論』(Nature, 1836)、『人生の行為』(The Conduct of Life, 1860) などの中で、自然を愛し、理想主義的社会観を展開している。また、共にメイン州のボウデン大学(Bowdin College)の卒業生であったロングフェロー(Henry W. Longfellow, 1807-1882)とホーンン(Nathaniel Hawthorne, 1804-1864)はニュー・イングランドの地にあつて多くの著作にはげみ、ピューリタンの伝統を形成する上で大きな役割を果たした。ホーソンは、ハーヴァードでなされた講演「アメリカの学者」(The American Scholar, 1837)の中で、人間の平等性の主張を一步進めて、人間としての自己信頼から、国家としての自己信頼に論究しているが、これはアメリカの知性の独立宣言と称される⁽¹⁾。

また、彼の代表的な作品、『緋文字』(The Scarlet Letters, 1850)は、姦淫の罪を題材としつつ、ピューリタンとしての制約の下での、人間の良心を肯定的に書き出し、この時代のヒューマニズム思想展開の口火を切った。

(1) 大橋健三郎・斉藤光『アメリカ文学史』(明治書院、昭和五九年)四七頁。

二 ヒューマニズムの展開

元来アメリカのヒューマニズムは南部の物質的基盤の上に育ったものであるが、その初期の形態は厳格なピューリタニズムに対する批判の上に成り立つ。エマソンがハーヴァードに学び、みずからユニタリアニズム派の聖職者として人生を踏み出しながら、間もなくその職を辞したのは、ピューリタニズムに基盤を置きつつもキリスト教の権威の否定と、各個人こそが精神的本能の最高権威であるとの主張に基づくヒューマニズムの故であろう。エマソンが超絶主義(Transcendentalism)者と称されるのは、彼が物質的価値よりも精神的価値を高くみるところに起因するが、

彼がボストンを中心とする、当時の東部の支配的価値観を支える、ピューリタニズムを超える立場に立つことにも他の一因であろう。エマスンが英国滞在中、テムズ河のほとり、チェルシーの住人、哲学者カーライル (Thomas Carlyle, 1795-1881)・詩人ワーズワース (William Wordsworth, 1770-1850)・あるいはコールリッジ (Samuel T. Coleridge, 1772-1834) と交流を深め、後、コンコードに自然の中に哲学者としての恵まれた生活を営んだのに対し、他方、ホーソンはセイラムで孤独の二二年間をすごし、ボストン税関の計量検査官、失職などの逆境の生涯を送った。しかし、彼は『緋文字』の中で偽善のままに人間的に罪を犯さぬ者よりも、人間の自然の罪を犯してピューリタニズム社会の懲罰に甘んずる者に高い価値を置くことで、より深い人間性に目覚めた世界を描いたのである。その意味で緋文字は、人間とか何か、の問いかけを正面から進めた作品であり、ホーソンの哲学そのものが反映されたものといえよう。

彼らに共通していることは、当時の支配的価値を形成した厳格なピューリタニズムを超え、より高いヒューマニズムの世界を描き出し、アメリカ社会に一つの価値を導入した点⁽¹⁾であろう。発展期の希望にあふれた新天地で、彼らは精神の自由を謳歌し、輝かしい未来に夢を繋いだといつてよい。

法学と医学を修め、ハーヴァードの教授でもあったホームズ (Oliver W. Holmes, 1809-1894)・同じくハーヴァードで学び、奴隷解放家であったローウェル (James R. Lowell, 1819-1891)・クエイカー教徒で奴隷解放家として知られるホイットティア (John G. Whittier, 1807-1892) もこの時代を代表する。ホームズの『朝の食卓における人々』 (Men at the Breakfast-Table, 1858)・『大学教授』 (Professor, 1857)・ローウェルの『詩集』 (Poems, 1841)・ホイットティアの『自由の声』 (Voices of Freedom, 1846)・『労働歌』 (Songs of Labor, 1850)・ニュー・イングランドの伝説』 (Legends of New-England, 1831) などの著作、詩集を通じて、ニューイングランドの伝統ともいえる、高い教養、理

念、自己省察、奴隷制反対、人道主義など、理想を高く、広くアメリカ社会に伝播する役割を果たした。アメリカ文化の背景に流れる知性は、このような一群の東部の文人達によって高められ、後、立法、司法、行政の場において、水が大地に浸透するように具体化されることとなる。

このように一九世紀後半は、マサチューセッツ州ケンブリッジを中心として、ピューリタニズムとヒューマニズムの間にあつて学者、作家、詩人の教養主義的立場に立ちつつ、おだやかな人生観をその作品の中に展開した時代であつた。この東部を中心とする精神主義は、その後のアメリカのさまざまな領域に、多大な影響を与えることとなる。アメリカは後、一八世紀から一九世紀にかけて工業国家として著しい発展期を迎えるが、これにともない人間のむき出しの本能が経済・社会の諸活動を支配する時代になる。しかし一八世紀初頭の、このアメリカ東部に始まる精神主義、文化の伝統は、これら諸活動に対し、厳しい批判的立場をとりつつ、あるべき理想を求めてアメリカの知性を反映し、政治・法制・政府の在り方があるべき軌道に戻す役割を果たしてきたといつてもよい。⁽²⁾

- (1) 初期のマサチューセッツは組合教会派 (Congressional Church) を中心とした神政社会と評価されるが、厳格なピューリタンの社会として出発したアメリカが、少数者の信仰を保障する制度としての政教分離原則を導いたのは、その根底に、より高いヒューマニズムを求め続けた知性の結果にほかならない。熊本信夫『アメリカにおける政教分離の原則』(北海道大学図書刊行会、一九七二年)。
- (2) 司法判断は、その社会の意識を反映するが、その意識形成に強い影響を及ぼすのが、その社会の知的文化であろう。アメリカは一方において高い知性に支えられつつ、他方において、後に触れるように「鍍金時代」にみられた、金ピカの物質欲に支配される価値観をも生み出してきた。現代における公共訴訟の展開もその一例といえる。なお大沢秀介『現代アメリカ社会と司法—公共訴訟をめぐって』(慶心通信、一九八七年)。

三 資本主義の進展と鍍金時代

これに対し、大陸横断鉄道が完成し、北部の商工業、中西部、および南部の農業がそれぞれ発展し、交流を深める一九世紀後半から、二〇世紀初頭には、それまでのいわゆるロマン主義の思想を越えて、より現実的な姿勢が中心となる。それは前の時代の教養主義的書齋人の思想とは異なり、厳しい現実^①に立脚した思想の展開を意味する。いわゆるマーク・トゥエイン (Mark Twain, 1835-1910) の『鍍金の時代』 (The Gilded Age, 1873) である。物質追求をもつばらとする金メッキの時代を、彼はこの書の中で、金儲け計画に専念する人物と同時に、連邦政府の政治的腐敗を暴露している。

同様にヘンリ・アダムズの『民主々義』 (Democracy, 1880) も、合衆国上院議員の贈賄をテーマに、金銭慾とこれに支配される政治を描いている。物質万能の思潮は南北戦争がもたらした現象の一つである。この『鍍金の時代』、人々は、競って物質的成功を人生の第一目標に掲げたかのごとくであった。それは前の時代、ホイットマンが『民主々義展望』 (Democratic Vistas, 1871) で、物質的繁栄のみで偉大な国民を造ることはできないと警告し、南北戦争後の精神廃墟の中からお民主主義の未来を信じて、自由、平等というアメリカの夢を求め、ラニア (Sidney Lanier, 1842-1881) が『交響曲』 (The Symphonies, 1875) で使用者と被使用者間の無感覚な非人間的な関係に代えて、キリスト教的あるいは騎士道的掟を持つべき、と述べるのは、この時代の非情な物質万能主義に対する厳しい批判にほかならない。彼はまた、貧困の中にあつて人をうらまらず人生と生命の尊さをうたい、理想社会の到来を求めたが、時代の流れは一本の文筆で容易に変え得るものではない。

アメリカが農業社会から工業社会へと飛躍する時、そこにはさまざまな社会的、経済的ひずみが生ずることとなる。

善良な良きアメリカ人の生活は、時に根底から覆る結果ともなる。ヘンリ・ジョージ (Henry George, 1839-1897) の『進歩と貧困』(Progress and Poverty, 1879)、『ガーランド』(Hamlin Garland, 1860-1940) の『本街道』(Main Travelled Roads, 1891)、『ノリス』(Frank Norris, 1870-1902) の『章魚』(The Octopus, 1901)、『わな』(The Pit, 1903) などの作品は、農民が受けた困苦と不正、悲惨、貧困、搾取を画き出し、これらを生み出した社会、経済のあり方に世間の目を向けしめたのである。シンクレア (Upton Sinclair, 1878-1968) の『ジャングル』(The Jungle, 1906) もまた、シカゴの缶詰工場に雇傭される労働者の精神的、肉体的崩壊を描き出している。

このような社会、経済的崩壊過程を描き出した作品に対し、『ベラミー』(Edward Bellamy, 1800-1887) は、『かえりみれば』(Looking Backward; 1888) の中で、経済的不平等があらゆる社会悪の根源とする認識のもとで、『富が正確に平等に分配される過程を描き出し、私人の経済活動に対する国家の介入を主張した。社会主義的ユートピアを提唱することで、彼は社会的不正の解決を求めたのである。社会運動家でもあるシンクレアの『ジャングル』は、右に述べたように罐詰工業界の内部を暴露したものであるが、同様な基盤に立ちつつ、その主人公が次第に社会主義思想を抱く過程を描き出している。このような社会的不平等・不正に対する厳しい批判は、後に各種の行政委員会の設立をうながし、社会的不公平の是正が目標とされ、最終的には司法過程を通じて具体化されるが、この点でこれら文筆活動の果たした役割が評価される。

(1) 南北戦争後のアメリカ社会を表現する意味で、この小説の主題がしばしば用いられるのは興味深い。この時代、社会は事業欲と物欲に支配されていたかのように、成功と失敗、虚栄と華美と腐敗が同居した。

四 恐慌と国家の役割

このような社会的変動は、もとよりアメリカ資本主義の発展、興隆ならびにその変動に起因する。資本主義を基盤とするアメリカが、急速な産業社会、工業社会へと発展するにともない、その内部にはさまざまな^①ひずみが生ずることとなる。特に南北戦争後の一八七三年と一八八四年の二つの恐慌は、産業社会、工業社会の発展に楽天的な希望を抱いていた大半のアメリカ人を、失望と落胆の日々に直面させた。一八七三年の恐慌はその開始から底入れに三年を要し、この間、破産は四万七千件におよび、この結果、生産、および資本の集中、合理化が進められた。当然のことながらこれは、市場、生産、価格の各面での独占をもたらすことになる。『有閑階級論』(The Theory of the Leisure Class, 1899)、『平和の条件』(An Inquiry into the Nature of Peace and Terms of Its Perpetuation, 1917)の著者、ソースタイン・ヴェブレン^②(Thorstein Veblen, 1857-1929)二五歳の一八八二年には、スタンダード石油会社は三九ヶ所の精油所、石油製品の九〇%を支配し、一八七三年には、ペンシルヴェニアの無煙炭および石炭輸送の大半は、六つの会社の支配下におかれた。社会のひずみは当然のことながら弱者へのしわ寄せとなって現われたのである。この結果、私的独占の弊害が厳しく批判される土壌を生み出すこととなる。

このような状況の中で、かつての東部ニュー・イングランドを中心とした誇り高き教養人の時代はここに終わりを告げ、一九世紀から二〇世紀初頭にかけて、都市労働者、農民の声を代表する現実に立脚した社会派の思想が出現する。個人の自由を讃美し、その創意工夫に国家の発展をゆだねた「個人主義」の時代から、個人の自由、活動^③に対する政府の制約を是認する、一つの社会的合意が生まれる。これをいかに適切に国家制度の中に導入するか、これがこの時代、政府、議会、ならびに裁判所に課せられた最も重要な課題であった。

(1) アメリカ社会が農村から都市へ、その発展の基盤を移すこととなった背景には、この時代の産業の発展がある。アリスティア・クック (Alistair Cooke, 1908-) (鈴木健次、桜井元雄訳) の『アメリカの巨大な物語』(Alistair Cooke's AMERICA) (日本放送協会、昭和五三年) が、その第八章「大地の与えた富」で生き生きと画く世界は、まさに大地の恵みを最大限活用した新大陸の成功物語である。すなわちそれは世界最大の穀物市場、一大産業としての農業、石炭、石油、その他の鉱物資源など大地からの恵み、これらを活用した発明、発見、生活への応用、実用化によって多くの億万長者を生み出すところとなった。ロックフェラー、カーネギー、ヴァンダービルト一族の華麗な世界がそこでは的確に画かれている。

これを新時代の到来という角度で描くのは、E・L・アレン (佐藤亮一・平松幹夫訳) 『二十世紀アメリカ社会史』(角川書店、昭和三十年)。

(2) ヴェブレン (陸井三郎訳) 『有閑階級論・平和の条件』(河出書房、昭和三二年)。

(3) 個人主義の時代、人々は競って成功物語を夢みて、その幸運な者は、鉄道、海運、鉱山、石油、鉄鋼、金融、新聞などの分野で成功を修めることとなる。勿論その蔭には勤勉、工夫、努力が前提となるが、時代の背景、幸運にも恵まれて、ヴァンダービルト、カーネギー、ハリマン、ロックフェラー、モーガン、ハーストなどの大財閥が続々と誕生した。「近代強奪貴族」と呼ばれたこれら実業界の百万長者達は、事業の独占、低賃金、長時間労働、その他の形態をとって市場を占有し、物質主義を謳歌したのであるが、この時代をセオドア・ルーズヴェルトは、「個人主義的な物質主義が荒れ狂った時代で、個人の完全な自由は……実際問題として、強者が弱者を食いものにする完全な自由を意味していた」と自伝の中に書いたといわれる (猿谷要『アメリカ歴史の旅』(朝日新聞社、一九八七年) 二三四頁)。

五 私権の制限と社会的合意

このような多様な社会・経済上の問題に対応して、適切な諸政策の立案、整備が要請される。すなわち、(1)政府はその機構整備、(2)議会は効果的な法律の制定、(3)裁判所は社会・経済上の問題に対する適切な判断、さらに(4)市民は政府各機関に対する積極的な運動の展開など、それぞれ要請される。これらの諸要請は相互に複雑な関係を持つ故に、

個々の問題を切り離して考えることは困難である。

ところで合衆国憲法は、ジョン・ロック (John Locke, 1632-1704) およびモンテスキュー (Montesquieu, 1689-1755) の執行部、立法部の二権分立を基礎としつつ、成文憲法上最初に司法部を独立させ、この結果、三権の均衡と抑制の原理を導くところとなった。この原理を前提として、新しい社会、経済上の問題に対し、政府による適切な対応をいかになすべきかが要請される。しかし、このことは、問題に対する各部の対応が時にまったく異なることとなることを予想させる。後に触れるF・D・ルーズヴェルトのニュー・ディール (New Deal) 政策⁽¹⁾の実施と、裁判所の初期の反応の不一致はその一例である。私有財産権の抑制、ないし制限を前提とした国家復興計画は、伝統的な私権の保障を旗印とする憲法原理を脅かすものと映ることになる。ニュー・ディール初期の最高裁が、同政策に強い抵抗を示して違憲の烙印を押したのも、格別、不思議ではない。

この点からいえば、人民党、社会党の設立は、急速な産業社会の展開によって生じたひずみの是正とみることできる。しかし、これらの政党の主張は、直接国民の大多数の支持を得るには至らなかった。やがてその主張は、共和、民主の両党に吸収され、間接的ではあるが具体的な政策に採用されることとなる。またグリーンジャー運動に象徴される農民運動、「労働騎士団」に代表される都市労働者の改革運動も、間接的ながら具体的政策に反映されることとなる。一九一〇年代のF・D・ルーズヴェルトがニュー・ヨーク選出の上院議員時代、この農民、労働者の改革運動を取りあげ、後、大統領となってニュー・ディール政策に具体化した⁽²⁾のは、その最も顕著な例である⁽³⁾。

先に連邦憲法制定当時⁽⁴⁾に生じた州権派 (Republican) と連邦派 (Federalist) の対立と妥協は、連邦権限を合衆国憲法修正一〇条に規定することで一応の終結をみているが、当初の合衆国誕生の折の政府機構は、国務 (State)、国防 (War)、および財務 (Treasury) の三省と法務長官 (Attorney General) から成る小規模のものであった。当時のレッ

セ・フェールの考え方を基礎とするものでもある。国家の役割を消極にとらえ、国民の自由闊達な活動を国の活力の基礎におく考えは、独立前の支配者、英国の圧政から解放されたアメリカ人にとって最も自然なものであろう。

しかし、ターナー (Frederich J. Turner, 1861-1932) の『米国史におけるフロンティアの意義』(THE FRONTIER IN AMERICAN HISTORY)の示すごとく、フロンティアの消滅、都市への市民の流入、都市労働者層の出現など、多様な問題の発生にともない、もはや、従来の小さな政府ではとうてい対応しきれないこととなる。かくて政府は、市民生活の安全、経済の健全な発展、維持、さまざまな弊害の発生防止・除去に向け、積極的にその権限を行使することとなる。

(1) 大恐慌の経済危機に直面して、いかにルーズヴェルト政府がその危機を乗り越えたかは、アメリカ行政法を知る上できわめて重要な意味を持つ。いわばそれは、今日のアメリカ社会の形成過程の原点に位置するといつてよい。初期のニュー・デイル立法が違憲の判断を連邦最高裁判所で受けて以来、ルーズヴェルトが同立法をいかに合憲に変えたか、の過程もまたアメリカ社会を理解する上で不可欠の部分である。なお、新川健三郎『ニューデイル』(近藤出版社、一九七三年)。

(2) ジョン・ガンサーは、大統領ルーズヴェルトが就任直後の一九三三年の特別議会、いわゆる、「百日議会」が、あらゆる議会の歴史を通じて、これほど多くのことを速やかに可決したことはなかったと評価する(ジョン・ガンサー(清水俊二訳)『回想のローズヴェルト』(早川書房、昭和四四年三五頁以下)が、それは後に生ずる最高裁判所との戦いの始まりでもあった。

(3) J. M. Burns, ROOSEVELT: THE LION AND THE FOX (1956), pp. 41-46.

六 州における行政委員会の誕生

連邦憲法制定にあたり、連邦主義者と州権主義者間の主張の対立点は、前者が連邦に大幅な権限を移譲すべきとす

るのに対し、後者はこれを従来どおり州が保持し、連邦には必要最小限度の権限を付与することにとどむべきとするところにあつた。連邦憲法修正第一〇条は「憲法によつて合衆国に委任されず、また憲法によつて州に対して禁止されていぬ諸権限は、それぞれ各州及び国民に留保される」と定め、州は市民生活に関連する権限のほとんどを、従来どおり保持することとなる。初期の州政府が行政法の発展の上で重要な役割を果たす理由がここにある。

この点を具体的に示すものとして、一八三七年のマサチューセッツ州銀行委員会 (State Bank Commission) の役割がある。同委員会誕生の背景には以下の事情がある。すなわち、同年三月、ニュー・オーリンズの綿価が暴落し、ニュー・ヨークに失業者のデモが発生するなど社会不安が顕著となつた。また同五月、ニュー・ヨークを中心とする各銀行の預金支払停止により、経済不況はその頂点に達した。これに対し預金者は、銀行を相手として、預金支払請求訴訟を提起し、勝訴判決を得るが、このような事後的な裁判上の救済を得ても、相手方である銀行破産の状態の下では、何の意味も持たぬことは明らかである。問題はむしろ銀行の日常的な経営を事前にチェックする方策を立て、破産状態の到来を回避させることこそ必要なのである。

しかし、これは、アメリカが建国以来の指針としてきた、自由放任主義的経済体制に対する修正を意味する。問題はその方法である。州政府関係機関が、強力な規制権限を行使する、というのは一つの方法である。しかし、急速に展開する経済状況に適した迅速な対応という面からいえば、従来の行政機関が適当かどうか、問題がある。銀行委員会はこのような背景の下で創設され、事前の適切な対応が要請されたのである。このマサチューセッツの経験は、その後のアメリカ行政法の発展の上できわめて重要な意味を持つ。

州の委員会の設置は、後に述べる鉄道の発展により一層促進されるが、そのすべてが独立の行政委員会を意味するものではない。当初は問題の発生に応じて、議会の諮問に應ずる一時的な委員会が多く、たとえば鉄道会社の運営が

許可要件に従っているかどうか(コネティカット、一八三二年)、鉄道が安全性の要件を満たしているかどうか(ニュー・ハンプシヤ、一八四四年)、鉄道と利用者の紛争処理に向けられたもの(ニュー・ヨーク、一八五〇年)、鉄道料金の適正な決定、適用を監視するもの(ロウド・アイランド、一八四四年)など、その役割はさまざまである。

しかし、時の経過とともに諮問的な委員会に加え、複雑な問題に対応しうる独立の行政委員会が登場する⁽¹⁾。この州の委員会は、それまでの単なる監視的機能にとどまらず、法令違反を告発し、必要な規則を制定、公布し、申立てに對し裁決をする権能を行使するなど、より広範なものへと発展する。デイヴィス(Kenneth C. Davis, 1908-?)によれば、一八七一年から一八七五年の間に、アイオワ、ミシガン、ミネソウタ、ミズーリ、ウイスコンシンの各州議會は、この種の規制委員会(regulatory commission)を創設しているが、これら州委員会の権限は、当然の事ながら、自州内に限られる。一八八六年のウォバシ対イリノイ事件(Wabash St. L. & P. Ry. Co. v. Illinois)⁽⁴⁾で連邦最高裁は、州際間の鉄道料金を規制する州権限を否定した。鉄道輸送量の四分の三が州際通商である状況の下で、この判決が出された結果、連邦の委員会、すなわち、ICCの創設はもはや不可避的となった⁽⁵⁾。かくて、一八八七年の州際通商法(Interstate Commerce Commission Act)の制定、続く同委員会の創設後、議會はICCの権限を次第に拡大、強化する方向へと進むこととなった⁽⁶⁾。

(1) R. Cushman, THE INDEPENDENT REGULATORY COMMISSION (1941), pp.20-34, 橋本公巨『米國行政法研究』(有信堂、一九五八年)四三一-四七頁。

(2) デイヴィスは、アメリカの行政法学者、ミズーリ州出身でハーヴァード大学ロー・スクール卒業(一九三四年)後、シカゴ大学教授を一九六一年から一九七六年まで務める。注(3)にあげた四巻から成る著書のほか、DISCRETIONARY JUSTICE(1969)などがある。

(3) K.C. Davis, 1 ADMINISTRATIVE LAW TREATISE (1958), p.35.

- (4) 118 U.S. 557 (1886).
- (5) L. Shartman, 1 The Interstate Commerce Commission, *in* A STUDY IN ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE (1931), pp.13-19, 282-292.
- (6) ICCの成立が持つ意味については、鶴飼信成『行政法の歴史的展開』(有斐閣、昭和二七年)二二〇—二二三頁に詳しい。

七 連邦における展開

各種州委員会の設立と経験は、連邦の委員会に当然影響を与える。州際通商委員会の形成後、ニュー・デイル期に至る三〇年余、食品・薬品委員会(Food and Drug Administration' 一九六〇年)、連邦準備機構(Federal Reserve System' 一九一三年)、連邦取引委員会(Federal Trade Commission' 一九一四年)、連邦航空諮問委員会(National Advisory Commission for Aeronautics' 一九一五年)、合衆国関税委員会(United States Tariff Commission' 一九一六年)、船舶委員会(Shipping Board' 一九一六年)、連邦電力委員会(Federal Power Commission' 一九二〇年)、および連邦放送委員会(Federal Radio Commission' 一九二六年)などが続々と誕生した。

ついで、ニュー・デイル期には社会・経済の各分野において、連邦および州による厳しい規制が進められる。すなわち、一九三〇年代の、各州の価格決定に関する委員会、労働委員会、失業対策委員会などの誕生、連邦の、証券取引法(Securities and Exchange Act)に基づく証券取引委員会(Securities and Exchange Commission' 一九三四年)、労働賃銀、労働時間に関する委員会(Wage and Hour Division of the Department of Labor' 一九三四年)、社会保険委員会(Social Security Board' 一九三四年)、連邦労働関係委員会(National Labor Relations Board' 一九三四年)など主要な委員会が創設される⁽¹⁾。この意味で、一九三〇年代はアメリカ行政法発展の上で最も重要な時

代といえる。

(1) Frank E. Cooper, ADMINISTRATIVE AGENCIES AND COURTS (1951), pp.11-12.

第二章 社会・経済の発展と行政過程

一 鉄道の発展

このような状況の下で、連邦政府が積極的に企業活動に対し規制を加えたのは、最初、鉄道である。アメリカ人はまず幌馬車で、ついで鉄道で大陸各地に拡散し、新国家の建設にあたった。鉄道がアメリカ社会の創造者であった、とは、D・J・ブーアスティン⁽¹⁾ (Daniel J. Boorstin, 1914-) の言葉であるが、たしかに鉄道はアメリカ人の野心をはぐくみ、その大地を変え、産業を育成し、生活水準を高め、ついで新しい法律の領域を作り出した。一八二九年、デラウェア・ハドスン運河会社が最初の鉄道機関車を試運転以来、一八三〇年まで、全米でわずか二三マイルの鉄道は、一〇年後の一八四〇年には二、八〇八マイル、一八五〇年には九、〇二一マイル、一八六〇年には何と三〇、六二六マイルへと爆発的な発展を遂げた⁽²⁾。一八六一年四月のサムター要塞(Fort Sumter)の攻撃、陥落に始まる南北戦争は、物資輸送の手段として、鉄道の発展をさらに飛躍させることとなる。連邦政府はこの要請に応え、一八六二年、大陸横断鉄道建設を定めた「太平洋鉄道法」(Pacific Rail Road Act)を制定し、鉄道用地の無償供与のほか、補助金交付等の方策を採用し、その建設を積極的に進めた。

一八六五年四月、南北戦争はアポマトックス(Appomattox)において、南部のリー将軍の、グラント将軍に対する

降伏により終結した。ついで合衆国の再建時代 (Reconstruction Age) を迎え、南部の再建、北部の工業地帯の発展の上で、鉄道はその必要性を従前に増すことになる。こうして一八六九年、この「東の海と西の海を結び、ヨーロッパとアジアをつなぐ道(W・ホイットマン)」、大陸横断鉄道は完成する。一八八四年、ユニオン・パシフィック (Union Pacific)、『ノーザン・パシフィック (Northern Pacific)』、サンタ・フェ (Santa Fe) 鉄道の完成があい続き、一八七〇年には五二、九九二マイル、一八八〇年には九三、二六一マイル、一八九〇年には、実に一六七、一九一マイルへと爆発的な展開を示し、ここに合衆国の鉄道時代はその最盛期を迎えることとなる。かくて産業開発⁽³⁾が各地で積極的に行われ、製品と原料を満載した長い列車の帯が大陸を右に左に駆けめぐることとなる。科学的発明は時代の要請として高く評価され、カーネギー (Andrew Carnegie, 1835-1919) はベッセマー (Bessemer) 方式を製鉄産業に採用 (一八七五年) し、ベル (Alexander G. Bell, 1847-1922) はフィラデルフィア市創立百年記念博覧会で電話の実験を公開 (一八七六年) し、エディソン (Thomas A. Edison, 1847-1931) はシカゴ博覧会でダイナモの製作を披露 (一八九三年) するなど、産業社会は新天地アメリカにおいて巨大な花を咲かせることとなる。⁽⁴⁾

鉄道の発展は、人々を西へ西へと移動させ、野心に燃えるアメリカ人の夢をより大きく膨らませた。駅馬車を追放し、開拓者の夢を沿線各地に実現した鉄道発展の背景には、人々の野心と向上心があり、さらに投機心がある。大いなるアメリカを築く原動力はこの企業家の競争を激化し、独占を志向させる。

しかしこの結果、必然的に導かれた鉄道料金の恣意的改定は、多くの社会、経済問題を惹き起こした。その影響を最も強く受けたのは、鉄道建設に最も期待を寄せ、協力を惜しまなかった中西部の農民層である。すなわち、ウイスコンシン、オハイオ、ネブラスカ、イリノイなど、中西部の穀倉地帯の小麦はシカゴ、デトロイトへ、あるいはニュー・ヨーク、ボストンへと輸送され、巨大な大動脈を形成した。その価格は鉄道料金に大きく左右される。料金が企業家

の恣意によって変動する時、利用者の著しい不安と焦燥を結果する。

一八六七年、ケリー (Oliver H. Kelley, 1826-1913) は、ワシントンで「農業者保護組合」 (Patrons of Husbandry) を結成し、農民相互扶助を広く呼びかけたのは、この不安を背景とする。鉄道料金が恣意的に決定され、その不合理が極端に至る時、農民層の焦燥は頂点に達する。すなわち、農民層は、鉄道の敷設にあたり、農産品を確実低廉に市場へ送ることができ、販路の拡大を期待した故に農地を抵当に入れ、鉄道建設債券、株式を購入し、その建設に積極的に協力した。

しかし、ひとたび鉄道が建設されると、株式の水増により株価は低く押さえられ、その運賃も競合関係にある路線は対抗上低額とされる反面、独占路線料金は高額とされるなど、その期待と夢はたちまちに破れることになる。このように鉄道建設は、結局、農民にとって利益とならなかつたばかりか、むしろ経営の基盤を破壊する結果さえも招く。結局、ケリーの「農業者保護組合」は、この農民層の不安を吸収し、グレンジャー運動⁵⁾ (Granger Movement) に発展することとなる。

この運動は、一八七五年には中西部に、約二万の支部、約八五万人の組合員を擁する大きな組織となった。その要求は、州政府による鉄道経営の規制に向けられた。かくて一八七一年、イリノイ州議会は鉄道、倉庫料金を規制する最初の法律を制定し、鉄道および倉庫委員会 (Board of Railroad and Warehouse Commissioner) を創設した。同七三年の鉄道法は、この委員会に最高運賃率を定める強力な権限を付与した。ミネソウタ州は同じく、一八七一年、鉄道委員会を設けて最高運賃の決定権を付与、続いて一八七四年、アイオワ、ウィスコンシン両州が同様の州法を制定、ついに一八八七年には連邦は、交通規制法による州際通商委員会 (Interstate Commerce Commission) を創設し、慣行となっていた荷主の個人間差別の禁止、運賃表の公表、同一方向と同一路線で短距離区間が長距離区間に含

まれる場合には、後者の運賃が前者を下回ることを禁止した。従来、競合関係にある路線での長距離運賃が、独占下にある短距離運賃よりも低額という例が常でさえあった。そこでその是正を目的としたのである。⁽⁶⁾この州際通委員会創設のきっかけとなった交通規制法は、利用者の保護に向けられたものと評価されるが、運賃競争の激化していた同時代に、同法はむしろこの競争をやめさせ、結果としては鉄道利益を擁護したものとみることができようか。

(1) John F. Stover, *AMERICAN RAILROAD* (University of Chicago Press, 1961) のPrefaceでの記述。ブアスティンは、一九五八年に *THE AMERICANS: THE DEMOCRATIC EXPERIENCE* (1973) (日本版(新川健三郎訳『アメリカ人(上)(下)』(河出書房新社、一九七六年))を出しているほか、同年、*THE AMERICANS: THE COLONIAL EXPERIENCE*を、また一九六五年には *THE AMERICANS: THE NATIONAL EXPERIENCE*の三部作を出し、広く読まれている。彼は一九一四年ジョージアで生まれ、ハーヴァード大学を優等で卒業後、オクスフォード大学で法学士(B.C.L.)、さらにイェール大学で法学博士(J.S.D.)の学位を得、弁護士資格を有する歴史家として知られる。後、ハーヴァード大学で法制史の講義を担当し、一九四四年にはシカゴ大学に移って歴史学の教授を務めた。なお、一九六九年にはワシントンのスミソニアン博物館の一部門である国立歴史博物館の館長に就いている。

(2) 岡野行秀「交通問題」(榊原胖夫編『総合研究』(アメリカ⑤経済立法)所収)二二九頁。

(3) 産業開発は多岐にわたるが、とりわけ農業の機械化は、恵まれた大地の恩恵とともにアメリカ社会発展の原動力となった。農業の産業化であり、それは刈り取りと脱穀を同時に行なうコンバイン等の開発に大きく依存した。

(4) 一九世紀の末、アメリカは農業国家から産業国家への変化の道をたどり始めるが、この過程で大きな役割を果たしたのが農業機械の開発に加えて、さまざまな革新的な発明、発見である。発電機、電動機、螺旋と鉄蹄製造機、連発拳銃、摩擦マツチ、硬化ゴム、無煙炭の溶鉱炉、蒸気機関、鉄枠のグラント・ピアノ、旋盤、ミシン、圓筒型印刷機、電機機関車などが続々と市場に現われて、産業構造を変化させることとなる。さらに船具の改良、造船技術の急速な発達、これにともない航海術の普及、発達が物資の大量輸送を可能にし、都市間のみならず、大陸間の物資の輸送を飛躍的に押し進めた。ロジャー・バーリングゲーム(田代三千稔訳)『技術文化史』(文松堂書店、昭和一九年)二〇二頁以下。

(5) グレンジャー運動は、中西部の農場(grange)で働く人々(granger)を中心に、農作物の価格に影響を及ぼす鉄道料金の恣意的改

定に対する抗議運動として起されたものである。

(6) 有賀貞『アメリカ政治史(一七七六—一九七二)』(福村出版、一九七四年) 一一九頁以下。

二 グレンジャー運動

ケリーの「農業者保護組合」に端を発するグレンジャー運動は、結局このように州際通商委員会を生み出した。これは州が鉄道経営者の料金決定を規制する形で、私人の財産権に干渉することを意味する。憲法上かかる干渉が許されるか否かは議論の分かれるところで、この点を争った、いわゆるグレンジャー事件といわれる、マン対イリノイ州事件⁽¹⁾(*Munn v. Illinois*)で上告人は、(一)州際通商規制権を連邦議会に付与した、連邦憲法一条八節三項(外国との間、各州との間、またはインディアンとの間の通商を規制すること)、(二)同一条九節六項(通商または歳入に関するいかなる規制によつても、一州の港湾に他州の港湾よりも特惠待遇を与えてはならず。また一州に向け、あるいは州から航行しようとする船舶を強制して、他州に入港あるいは出港させ、あるいは関税の支払をさせてはならない)、ならびに(三)同修正一四條(適正手続によらず財産を奪つてはならない)に違反する、と主張した。

しかし最高裁は長官ウェイト(*Morrison R. Waite, 1816-1888*)が以下、上告人主張とは逆の順でその意見を述べ、州によるこの規制を支持した。すなわち、

(三)につき、公益に関する交通業その他の営業料金の最高率を法律で定めることは、英米の慣習であり、かかる規制は憲法修正一四條の適正手続違反とならないこと、

(二)につき、一条九節の制限は連邦議会に対する制限であり、州に対するものではないこと、また

(一)につき、倉庫業は州際通商に関するものであるが、連邦の規制がなされるまでは州権による規制が認められる

こと、結局、州がこの形態で私有財産に規制を加えても、連邦憲法に違反しない、と。⁽²⁾

鉄道料金を規制する州権の妥当性は、このマン対イリノイ事件で肯定に解されたが、この立場に対し、この種の規制は本来、連邦権限に属するもので、これを肯定に解したのは当時連邦による規制が存在しなかつた故である、とする批判がある。⁽³⁾

最高裁が肯定に解した法律上の理由をいかに求めるかはともかく、問題はむしろ鉄道料金の恣意的決定に対し何らかの規制が必要であつたことは事実であろう。このような社会的要請がこの判決を生み出し、州際にまたがる規制を一州がなしうるといふ判断を導いたものであろう。純粹に法律上の問題として考える場合には、この点の適切な議論はむしろ、一八八六年のウォバシ太平洋鉄道会社対イリノイ事件⁽⁴⁾ (Wabash, St. Louis and Pacific Railway Co. v. Illinois)に求める必要がある。すなわち同事件には他の州に路線の及ぶ鉄道につき、一州内を通過することを理由に、その州内通過部分の料金を州法で規制することは無効、と判断されている。最高裁の論理は、この種の鉄道料金は連邦全体として統一的な性格を持つもので、一州のみの判断により、州法の規制下に於くことは不適切であり、鉄道料金の規制は連邦の管轄事項、とするものがあつた。この判断は合衆国の鉄道の実態から当然のことで、一州内の路線経営をもつて成立つ場合はいざ知らず、鉄道は各州にまたがり、乗客、貨物も各州を移動する。これを一州が仮に州内路線に限るにせよ、その料金決定に關与できるとするのは賢明でない。

マン対イリノイ事件と本判決を比較する時、前者が利用者の利益を直接考慮に入れ、後者はこの点にいささか欠けると批判するのは容易である。しかし、後者が一八八七年の連邦州際通商法成立をもたらししたことも事実である。同法は、州際通商につき連邦権限を正面から認めた点、および同法に基づく州際通商委員会という、行政委員会が連邦権限の行使にあたる点において、重要な意味をもつ。ランデイス⁽⁵⁾ (James M. Landis, 1899-1964) が「一八八七年に

州際通商委員会に付与された権限よりも、委員会が創設されたということがむしろ重要であつた」と述べるのは、この点を示している。

アメリカ行政法の発展は行政手続法の展開に大きく負うが、その行政手続法自体は行政委員会の活動によつて発展した。この点から州際通商委員会の誕生は、連邦における行政委員会の出発点を示すものといつてよい。このように考えると、州際通商規制権が州政府ではなく連邦政府にある、と判断したウオバシ対イリノイ事件判決は、アメリカ行政法の歴史において重要な意味を持つ。

州際通商委員会誕生の他の背景は、シュウオーツ (Bernard Schwartz) によれば、イギリスの鉄道規制の経験にある。すなわち、コモン・ロー上の手続は鉄道規制に必ずしも十分ではなく、このためイギリスの鉄道発展にともなう併害の是正にきわめて不適切な結果をもたらした。イギリスの、一八五四年運河・鉄道運輸規制法 (Canal and Railway Traffic Regulation Act of 1854) の救済はもっぱら Common Pleas 裁判所による。⁽⁸⁾しかし同裁判所への救済申立ては申立人に高い費用を要請し、さらに事案の専門技術性から裁判所の処理になじまないものであつた。一八七二年、この点の調査にあつた特別委員会は鉄道問題を取扱う委員会制度の設立を勧告し、同七三年鉄道規制法はこの勧告を容れ、鉄道委員会の創設を定め、同時に料金の規制から生ずる争訟につき管轄権を付与した。この経験はアメリカの州際通商委員会誕生に相当な影響を与えたといつてよい。⁽⁹⁾

ともあれ、私人の財産に対する、州権による規制が連邦憲法下では認められる、というマン対イリノイ事件は、グレンジャー運動の成功を示すものである。しかし皮肉なことに、この運動に始まつた一連のグレンジャー立法の制定(一八七一年のイリノイ、一八七四年のウィスコンシン、アイオワ)、ならびに広範な支持者の参加(前述のケリーの呼びかけに応じ、一八七三年の恐慌時には四州を除く全国各州に会員は及び、一八七〇年代の最盛期には約二万のグレン

ジ、八〇万の会員に達した)にもかかわらず、一八七六年にはその活動は急速に凋落する。その理由はいろいろある。たしかに一連のグレンジャー立法の制定は成功を意味する。しかし鉄道運賃の適正化を目標とした運動が、その後、物資の購買、農産品の販売、加工品の製造など広範な活動に拡大されるにつれ、経済的に行きづまりをみせ、グレンジャー運動継続の最大の障害となったことは、農民層にとつてきわめて不幸なことであった。⁽¹⁰⁾

- (1) Munn v. Illinois, 94 U.S. 113 (1877).
- (2) 本件については橋本前掲書四五頁以下参照。
- (3) バーナード・シュウォーツ (和田英夫訳) 『アメリカ行政法』(弘文堂、一九六一)三頁。この判決については、畑博行『アメリカの政治と連邦最高裁判所』(有信堂高文社、一九九二年)五三頁以下参照。
- (4) 118 U.S. 557 (1886).
- (5) ランデイスは、東京で生まれ、ハーヴァード大学ロー・スクール卒業(一九二四)後、同大学教授(一九二六―三四)、連邦取引委員会委員(一九三三―三四)に就任、一九三三年の証券法 (Security Act) の起草にたずさわり、一九三四年には証券取引委員会委員、同三五年から三七年には同委員長を務め、ハーヴァード大学ロー・スクール学長(一九三七―一九四六)の後、民間航空局長(一九四六)、ケネディ政権下には連邦規制担当の特別補佐官(一九六一)を務め、フランクファーター (Felix Frankfurter, 1885-1965) との共著 THE BUSINESS OF THE SUPREME COURT (1927) のほか、THE ADMINISTRATIVE PROCESS (1938) などの著作がある。
- (6) J. Landis, The Administrative Process (1938) p.10.
- (7) シュウォーツ前掲書四頁以下。彼は一九二三年、ニュー・ヨーク市で生まれ、一九四四年ニューヨーク市立大学ロースクールを卒業、翌四五年ハーヴァード大学大学院修了 (LL. M.)、同四七年ケンブリッジ大学哲学博士 (Ph. D.)、同五六年同大学法学博士 (LL. D.)、同六三年パリ大学博士。一九四七年以来、ニューヨーク大学ロースクール教授を務める。INTRODUCTION TO AMERICAN ADMINISTRATIVE LAW (1962)、ADMINISTRATIVE LAW: A CASE BOOK (1977) など多数。
- (8) Court of Common Pleasを意味するが、一七〇年頃から一二世紀末までの間にイギリスで成立した裁判所で、さまざまな擬制手段を通じてその管轄権を次第に拡張し、やがてコモン・ロー上のほほすべての民事事件につき、王座裁判所 (Kings Bench) および

財務裁判所 (Exchequer) と裁判権を競合的に行使するに至った。その後、一八七五年から他のコモン・ロー裁判所とともに高等法院 (High Court) に統合された。人民間訴訟裁判所と訳される。

これがアメリカでは、一般訴訟裁判所として受け継がれ、かなりの州では Court of Common Pleas と称する裁判所があった。今日ではオハイオ州とペンシルヴェイニア州にあって、民事・刑事双方の一審裁判所として位置づけられている。

(9) シェウオーツ前掲書五頁。

(10) 有賀前掲書一二〇頁。

三 革新主義の発生と消滅

グレンジャー運動はアメリカ行政法の形成過程に大きな足跡を残した。それは農民層の相互扶助的活動の結果、一連のグレンジャー立法を生み出し、政府による企業活動に対する規制の道を開いた故である。その中心的活動が州際通商委員会によるものであり、その規制の集積が後の行政法誕生の基礎をなすことはいうまでもない。グレンジャー運動の、この積極的役割は評価されるべきである。しかし同時に、同運動が経済的破綻を理由に消滅した消極面にも注意を払う必要がある。その消滅は農民相互の協力扶助的活動の失敗を意味する。グレンジャー運動が誕生した社会的状況は、アメリカ産業社会の発展過程において急激な変動期であって、いわば一種の異常な状態である。そのような状況下に農民の結束、協力、相互扶助が芽生えるのは自然であろう。しかし、グレンジャー運動が同立法を導き、州政府または連邦政府による料金規制を導入するに及び、異常状態の是正がはかられると、個人の価値、自由、活動の独自性を重んじるアメリカ社会本来の姿に戻るのとはまた、当然の帰結である。農民層の相互扶助活動が、結局アメリカ社会に定着しなかった背景には、その活動の経済的破綻が直接の原因であったとはいえず、他にこのような個人の自由、活動の独自性を尊重するアメリカ人の性格があったことも無視されるべきではない。

アメリカ社会は、経済活動の変動に応じ、個々の自由、独自性を前提として発展した社会である。私有財産権の保障、経済活動の自由の確保は、この意味でアメリカ社会の基本的原理である。しかし同時に社会的弱者の相互扶助、協力、国家によるその保護も、これらの基本的原理と並んで重要な意味を持つ。それは農民層の分野ではグレンジャー運動の形で現われ、労働階層の分野では後に触れる労働同盟党、あるいは社会労働党の形で現れる。これらを総称して広くProgressivismの語とらえ、論ずることが可能であろう。ここでProgressivismを取りあげるのは、アメリカ行政法の形成に極めて強い影響力を与えた、社会、経済的思潮がいかなるものであるか、を明らかにしたいと考える故である。

ところで合衆国におけるProgressivismをどう日本語に移しかえるか、議論はいろいろあろう。「革新主義」とするのは少し強すぎて、「進歩主義」が、あるいは「改革主義」が、あるいは「漸進主義」が適当という意見もあろう。これらを承知の上でここではあえて「革新主義」を用いる。それは一八〇〇年代後半の、アメリカ合衆国の法律制定にあたり、きわめて重要な機能を果たした思想的背景にProgressivismがあるからにはかならない。この観点から「革新主義」が最もふさわしいと考える。

南北戦争を前後するグレンジャー立法は、鉄道料金に対する政府の規制を可能とした。しかし、かかる立法は窮極の救済を意味しない。南北戦争以後、産業社会は次第に整備、確立され、この結果、農民層ならびに労働階層の生活に重大な影響を及ぼすこととなる。一八七二年の労働改革党の誕生はこの不安を反映する。ついで一八八八年の労働同盟党の誕生、一八九二年の大統領選挙の際の社会労働党の組織化は、従来の共和党、民主党という二大政党制に一つの警鐘を打ち鳴らした。一九〇〇年の社会党の結成はこの延長線上にある。

また一八七六年のグリーン・バック党は、紙幣の増発によるインフレ促進を政策目標に掲げ、一八九二年の人民党

誕生の母体となったが、前者の政策は共和党に、後者の政策は民主党に次第に吸収され、結局、これら第三党の主張は一九世紀後半の革新主義時代を通じ、共和党のT・ルーズヴェルト (Theodore Roosevelt, 1858-1919)、タフト (William Taft, 1857-1930)、民主党のウィルソン (Thomas Woodrow Wilson, 1856-1924) などによって具体化される。

革新主義の定義は多様であろうが、これは個人の権利、利益保護を第一と考えてきたアメリカで、公的利益、ないし国民一般の福祉に優位を認め、個人とその利益に対し、必要最少限度の制限を加えようとする立場を指すといつてよい。それは、個人の自由、独立、創意工夫、あるいは努力に立脚した建国の理想に一つの修正を求めることを意味する。それは結局、民主政治の基本である個人主義の修正を余儀なくする。自由、独立、創意工夫を建国の基礎に置くアメリカ人にとって、その修正は著しい変化、改革、革新を意味するといつてよい。従つて、革新主義は基本的に自由主義を根底に置きつつも、南北戦争後の産業資本の確立期に生じた社会の必要性に対し、個人主義を修正した「集合主義 (Collectivism)」の一形態と考えられよう。この点からいえば、アメリカにおける革新主義は社会主義と明確に区別される。もっとも革新主義と社会主義をアメリカ社会においてどう区別するか、これはきわめて困難な問題であろう。民主主義、社会主義、共産主義という一般的な区別は、個人の権利、自由の保護の程度、とりわけ私有財産保障の程度、企業活動における私人の役割、私的活動に対する国家の干渉の程度といったさまざまな要素を基礎に、一応の区別が可能であろう。しかし革新主義はProgressivismであつて、進歩、改革、革新を意味するきわめて相対的概念である。上記の政治、経済の態様における三つのそれぞれのいずれにも、革新的という観念は同様に存在する。具体的には民主主義社会における革新が社会主義を、社会主義社会における革新が共産主義を意味する場合もある。この点からいえば社会主義と革新主義は本来、明確に区別されるべき観念ながらも、具体的、現実的には必ずしも明確に区別されないまま、進展、進歩、改革、革新を一般的に意味するものとして現れることになる。

(1) Collectivism については団体主義(『英米法辞典』、東京大学出版会)、集産主義(『ランダムハウス英和大辞典』、小学館)などの訳語があるが、ここでは集合主義の訳語をあてた。第一の訳語は、A・V・ダイシ(A.V. Dicey, 1835-1922)が、LECTURES ON THE RELATION BETWEEN LAW AND PUBLIC OPINION IN ENGLAND DURING THE 19TH CENTURY (1905)の中で、個人主義に対する反対概念を意味する程度に用いていたものに発する。その後、彼の生きた一九世紀末葉の英国における世論の動向を、個人主義に対する制約の原理としてとらえ、団体的利益を優先する意味で用いられる。これに対し、第二の訳語は、社会、経済、特に生産のあらゆる手段を集権的統制下に置くとする主張として用いられる。ここではこれらの訳語で表明される意味とはニュアンスを異にする意味を含める立場から、集合主義の語をあてた。

四 改革運動とその成果

高木八尺は、革新主義者または革新運動を定義して、「一九世紀の末葉、経済革命の完成に際して、漸く顕著となつた米国の政治的経済社会的変動に伴つて、政治の改革と社会改良の目的の為に興起し、約二〇年にわたり、ルーズヴェルト、ウイルソン等をその戦士として、両大政党を動かし、また時に第三党を樹立して、深甚の影響を米国政治の動向に及ぼした革新主義の人または運動をさすのである」と述べる¹⁾。この場合、高木は一八九〇年代を境に、以前は改革運動、以後を革新思想の現われとしてのProgressivismと区別する。前者はこの意味で改革運動(Reform Movement)と表現される場合もある。先の中西部農民を中心とするグレンジャー運動はその例である。また、官吏任用制度の改革、いわゆるスポイルズ・システム(Spoils System)の下における猟官制度の改革(一八八三年)、選挙腐敗防止のための投票制度の改革(一八八五年)、州際通商法(一八八七年)の制定、企業合同、ことにトラスト組織の発達と独占の併害を除去する目的の独占禁止法(Sherman Anti-Trust Act、一八九〇年)の制定、農民の通貨膨張の要求を掲げるグリーン・バック党の誕生(一八七五年)、ならびに銀貨鑄造問題の発生(一八九二年)など、政治、社会、

経済の各分野に一連の改革運動が発生した。具体的には、官僚任用の際の改革、州際通商委員会の誕生、独占禁止法の整備、政府不換紙幣グリーン・バックの流通継続、あるいは銀貨鑄造にみられる制限など多面にわたる。

しかし、社会、経済、政治の改革をめざしたこれら諸活動のうち、一八七五年のグリーン・バック党の誕生、一八九二年の大統領選挙の際の人民党 (Populist Party) の誕生は、それまでの改革 (reform) といった性質を越えて、社会、経済、政治制度の根本的変革を目指すかのごとき状態をもたらした。すなわち、人民党運動は先にみた農民を中心とするグレンジャー運動とは異なり、単なる農民を越えて、都市労働者との提携を意味した。人民党の宣言は「農村および都市労働者の利益は等しく、その敵は明らかである」とまで述べ、農本中心、都市の産業資本を中心とした保守階層に深刻な打撃を与えた。

人民党の主張は、政治、社会経済政策、ならびに金権政治に対する鋭い改革に向けられた。特に国家公益のために、アメリカの伝統的な個人の自由と、財産権の保障など諸権利に対する制限を強力に主張した。具体的には、(一)通貨発行の増加、(二)銀貨の無制限の鑄造、(三)郵便貯金制度の創設、(四)累進所得税の採用、(五)鉄道の公有公営、(六)電信、電話の公有公営、(七)労働時間制限立法の制定、(八)土地その他資源の少数者による私有の禁止がある。

注目すべきはこれら目的達成のため、「政府権限の拡大」と「私人の権利自由の抑制」²⁾があげられる。さらに「少数の富裕階級から一般民衆による政治権力の奪還」、ならびに「国内における圧制、不正、貧困の除去」を諸政策の中心に据え、その実現を目的とする。これら政策が民衆の支持を得たことは、一八九二年の大統領選挙において、候補者ウィーヴァ (James B. Weaver) に一般投票一〇〇万余の支持があったこと²⁾で知られる。しかし、人民党の政治への進出はこれが最初であり、最後であった。

もつとも人民党の主張は、その後の政治、経済、社会の各分野にさまざまな影響を残した。その顕著な現われは、

人民党を支持した進歩的国民層と、少数富裕階級に代表される保守的国民層の対立である。すなわち、一八九六年の大統領選挙における民主党のブライアン (William J. Bryan, 1860-1925) は、指名大会において、同党上院議員が革新的諸政策は革命的であり、銀貨の自由な铸造は共産的であるとしたのに応えて、銀貨の自由な铸造を主張し、労働争議に対する政府の差止命令による干渉を非難した。これらの主張は従来の人民党の主張に現われているものであって、たとえば銀貨铸造問題は、南北戦争後の、農産物の高価格を望む農民の要求に発し、異常な膨張を示した不換紙幣 (グリーン・バック) を、兌換開始後も同様に継続させるべきとする主張に示される。農民層はこのためグリーン・バック党 (National Greenback Party) を組織し、西部および南部農民層から、銀貨自由铸造運動 (Free Silver Movement) として広く支持され、一八九〇年に人民党の主張するところであったことは先に触れた。この民主党々大会で大統領候補とされたブライアンは、弱冠三六歳の青年であった。彼は、その選挙戦を産業資本と勤労、農民大衆の戦いとみた彼の名演説、「金の十字架」で次のように述べている。

「われわれが決すべき問題は、いずれの側に立って民主党は戦うのか、即ち「遊休資本の怠惰な所有者」の側にか、はたまた「奮闘的大衆」の側に立つかである。……

政治について二つの理念がある。即ち、裕福な人々を繁栄させるような立法をしさえすれば、この人々の繁栄が下部に浸透して行くと信じている人もある。しかし民主党の理念は大衆を繁栄させるような立法をすれば、その繁栄は、大衆の基盤に立つ全階級に及んで行くという点にあったのだ。³⁾

彼の政治思想は、ジャックソン (Andrew Jackson, 1767-1845) の流れにつながり、窮極のところ「すべての人に平等の権利を、そして誰にも特権を与えてはならぬ」とするもので、「この主張は「偉大な平民」(The Great Commoner) としての彼の面目躍如たるものがある。一八九六年の選挙戦は、彼の記録的な大遊説旅行にもかかわらず、マッキ

ンレー (William McKinley, 1843-1901) の勝利に終る。「実業の政党」といわれた共和党に敗れたのである。アメリカはその後、同党の指導の下、産業資本の一層の繁栄を享受する。ついで一九〇一年、共和党は、T・ルーズヴェルト (Theodore Roosevelt, 1858-1915) を大統領に立てた。彼は共和党員とはいえず、その改良、革新主義の信奉者であつて、一九〇四年の選挙戦で共和党の陰の実質的な指導者、実業の権化といわれるマーク・ハナ (Marcus A. Hanna, 1837-1904) の死によつて、党の指導から自由な立場に立ち、その改革的政策を実施に移すことになる。この選挙戦で民主党は、ブライアンに代えて保守的候補者を立てた結果、彼のかつての信奉者であつた中西部農民は、革新的立場を強調したルーズヴェルトを支持する結果となつた。⁽⁴⁾

人民党の政策は、同党の名の下で直接実施されなかつたにせよ、右の経過を経て一九三〇年代の「変革の時期」に、民主、共和両党の政策を通じ、間接的に実施されることとなる。

- (1) 高木八尺「米國政治史に於ける革新主義の起源と発達」(『高木八尺著作集』第二卷所収)(東京大学出版会、一九七〇年)二五九頁。
- (2) 高木八尺『近代アメリカ政治史』(岩波書店、昭和三二年)七三頁以下。
- (3) アメリカ学会編『原典アメリカ史』(東京大学出版会、一九六七年)四卷四二〇頁。
- (4) 有賀前掲書一二〇頁以下。

五 革新主義と労働運動

人民党の運動は革新主義の誕生を具体的に物語る。一八九〇年代はこの意味で、人民党の基盤である農民層と、都市労働者階級の改革運動の結合した時代といつてよい。しかし、この人民党の誕生に前後する約一〇年は、このよう

な気分を醸成した期間として重要である。すなわち、この時代の革新主義的諸運動を促進した者に、一八八〇年代末、ウィスコンシンの改革を進めたラフォレット (Robert M. LaFollett, 1855-1925)、『一八九四年以降、失業者救済の公共事業計画を進めたデトロイト市長ピングリ (H. S. Pingree)』、『一八九一年オレゴン州法の改革に取り組んだウレン (W. S. U'Ren)』、『一九〇一年以降公共事業改革をなし遂げたクリーヴランド市長ジョンソン (S.M. Jones Johnson)』、『一八九七年、オハイオ州トリード市長ジョーンズ (S.M. Jones)』などがある。その運動は、ラフォレットのごとく野にあって州政治の改革に務め、ウィスコンシンに改革主義発祥地の榮譽をもたらした者、ピングリのごとく大都市の市長として改革の実をあげた者など多様である。

これらの活動はその後の諸分野で着実な発展を示すのである。ラフォレットが一九二四年の大統領選挙戦で、「プロGRESSIVE政治活動」連合の代表者として大統領候補となり、四八〇万の票を得たのはその例である。中産階級革新主義者、労働者階級、農民層の急進分子が彼を支援、米労働総連盟、および社会党が後援した。その政策は、軍縮による減税、鉄道の公有、司法審査に対抗する再立法制度、連邦裁判官の任期限定、連邦による直接立法制度の採用など広範囲にわたる¹⁾。

さらにこの時代の政治、経済、社会の動向に著しい影響を与えたものに労働運動がある。具体的には南北戦争後、全国的な組織化を目指した一八六九年の「労働騎士団」(The Noble Order of the Knights of Labor)は、その顕著な例である。一八八六年には、「アメリカ労働総同盟 (American Federation of Labor)」(AFL)の誕生をみる。同八〇年代における「労働騎士団」の衰退に代るものである。

労働階級の政党活動開始は、南北戦争後の一八七二年、労働改革党の形成に起源する。同年の全国大会では一七州の代表が集まり、すでに都市問題の一つであった住宅条件、環境の改善、中国移民排斥、公務員の八時間労働、大統

領の再選反対のほか、官吏制度の改革、鉄道電信料金の規制などを取り上げた。ついで一八八八年、労働同盟が組織され、これらの諸問題に加え、上院議員の直接選挙を主張した。

他方、その二年前に結成をみたAFLは、政治運動を避け、主として労働階級の生活改善、向上に向けた諸政策実現の立場から、共和・民主の両党に所属しつつ、その目的達成に積極的な大統領候補者を支持する形をとってきた。しかし、現実はその期待とは別であった。この結果、独自の政党を組織する方策を採用することとなる。一八九二年の、大統領選挙の際の社会労働党の組織は、この点を示すものである。もともと同党の方針は、マルクス主義に基づく階級闘争を志向するもので、その政策は相当に急進的であったため、自由、独立、競争を信奉するアメリカ市民の広く受け入れるところとはならず、一九〇〇年には、より穏健な立場の者による社会党の結成をみる。後、同党は共和・民主党に次ぐ第三党として頭角を現わすが、第一次世界大戦時、積極的な反戦運動を展開した結果、これまた一般の支持を得るところとはならず、ニュー・ディール期においてその政策は民主党に吸収され、その勢力は著しく衰退した。

労働運動に政治運動を含める是非については、このように立場は多様である。AFLの創設者ゴンプース(Samuel Gompers, 1848-1925)は、一九二四年のその死にいたるまで同組合会長として実質的に指導する立場にあったが、社会主義的イデオロギーに基づく組合運動をいましめ、職能別組合主義を採用し、政治行動に訴えるのを極力避ける方針を進めた。その基本的考え方は、一八八五年第四八議会上院教育・労働委員会における証言で、以下のように示されている。

委員長による訊問「世間では、労働組合が発生し、組織されてくる社会状態と、社会主義とか共産主義とかいう名前で行われている革命的な思想とを混同しているように見受けられます。今日の機会に労働組合が、どの程

度にまで、これらの思想から発生したものであるかという点……について、ひとつ、われわれにも判らせていた
 だきたい。」

答 「職業別労働組合は、決して、社会主義思想や共産主義思想から発生したものではありません。逆に社会主義
 的な、もしくは共産主義的な観念こそ、ある種の労働組合運動から発生したものです。」

問 「(労働運動の) 対策について陳述されたい。」

答 「(労働運動の) 対策として私の提案するものは次の数項目であります。それらの対策は(連邦) 政府が採択
 実施することが可能であり、また、すべからくそうすべきものであります。

(我等の) 第一は、八時間労働制の連邦法を厳重に施行することであり、わが国の労働者は、あらゆる種類の
 労働者団体を通じて、常に、八時間制の要求を表明してきています。

その第二は、職業別その他の労働組合が、一定の法的規制の下に自由に結成、組織され得る権利を、組合に与
 えられるような連邦立法です。資本家や金持ち階級の財産を保護する法律は現にほとんど無限にあります。労
 働者の唯一の財産たる労働力を保護する立法は何もありません。かれらの貯蓄銀行、かれらの学校、かれらの職
 業別組合を保護する立法は何もありません。……われわれが、右に述べた諸施策の採用を要求するのは、それら
 が必ずや労働者の福祉を増進し、かつ社会(全体)の福祉をも増進すると信ずるからです。²⁾

先にあげた「労働騎士団」が、職業、人種、性、国籍、労働の熟練・非熟練を問わず、一切の労働者を網羅し、そ
 の中には労働組合主義者、社会主義者をも含む結果、きわめて左翼的色彩の強い様相を増したのに対し、ゴンパース
 指導にかかるAFLは、熟練工を中心としたところから、職能別組合の全国組織として発展を遂げた。一八八〇年代
 から一八九〇年代にかけて、この二つの労働運動は、厳しい対立状態を維持しつつ、その立法は次第にAFLにまと

められる。ゴンパースの基本的考え方は⁽³⁾、その後の労働運動を方向づけたものといってよい。

AFLの職能別組合主義に対し、一九三五年結成の「産業別労働組合会議」(Congress of Industrial Organization) (CIO)は、産業別組合主義を採用した。後、一九五五年、AFLとCIOが合併し、AFL-CIO誕生に至るまで、両者はアメリカ労働運動の中心勢力としてその活動を続けたのである。

アメリカの労働運動は、このように階級意識の稀薄なまま、改良的、ないし改革的色彩の強い運動形態をとった。ヨーロッパとは歴史的、社会的、地理的条件が相違する故であろう。アメリカでは社会的流動性の故に労働者階級の固定化現象が稀薄であった。ヨーロッパのように、世代を重ねて労働者階級が維持、形成されることが少なく、移民としてアメリカの土地を踏み、労働者として第一世代を始めることはあっても、その第二世代は努力と創意によってさらに上昇を続けるのが常である。そこには労働者階級の固定化という社会的状況は少なくとも存在しない。すなわち、広大な土地に恵まれ、都市の歴史が浅いアメリカでは、容易に独立自営の農民に、あるいは、都市の企業家に飛躍、発展することが可能であった。

このような地理的、社会的、経済的条件に加えて、南北戦争後、黒人労働者の存在は、白人労働者の社会的、人種的優越感を満足させ、階級意識の成長を阻むこととなった。さらに合衆国のモットー、「多くのものから一つのものへ」(E Pluribus Unum)に示されるように、アメリカでは多種多様な人種、国籍、宗教、社会、経済環境、言語、習慣を背景とする人々の移住によって国家が形成された。この多様性の故に、労働者の団結、共同、ないし統一戦線の形成を困難とした。⁽⁴⁾

しかし、この多様な要因は、他面において市民相互の競争心、創意工夫、勤勉、努力を導き、その夢を可能ならしめることともなった。ホレーショ・アルジア⁽⁵⁾ (Horatio Alger, 1832-1899)の描いた成功物語は、少年のみならず一

般の、下層から中産へ、さらに上層への夢をはぐくんた。丸太小屋から大統領への道は現実の物語でもあった。

このような社会条件の下では労働者に固定の階級観念を期待するのは困難である。ここにアメリカの労働運動が、時に農民層との共通の利益で結合し、あるいは急進的主張や形態をとることがあったにせよ、現状の体制を前提としつつ漸進的、改良的な変革を求めるとどまった理由がある。

- (1) 有賀前掲書一三五頁以下。
- (2) 前掲『原典アメリカ史』四卷二〇二頁。
- (3) ゴンパースについては、サミュエル・ゴンパース(S・ゴンパース自伝刊行会訳)『サミュエル・ゴンパース(上・下)』(一九六九)。
- (4) 有賀前掲書一三七―一三九頁。
- (5) 『ボロ服ディック』(Ragger Dick, 1867) にみられるように少年の、克苦努力の結果、成功に至る少年物語を書いた小説家、牧師。