

論文 | Article

アメリカ合衆国憲法の制定過程（二）〈上〉
—連邦憲法制定による分権的国家連合体から集権的連邦共和国へ—

The Making of the Constitution of U.S.A. in the Second Stage :[I]
A Study on the Transformation from the Decentral Staatenbund to the Consolidated
Federal Republic of U.S.A. by the Making of the Federal Constitution

安 章浩
YASU, Akihiro

尚美学園大学
総合政策学部教授
Shobi University

2023年6月

Jun.2023

アメリカ合衆国憲法の制定過程（二）〈上〉 —連邦憲法制定による分権的国家連合体から集権的連邦共和国へ—

安 章浩

The Making of the Constitution of U.S.A. in the Second Stage :[I] A Study on the Transformation from the Decentral Staatenbund to the Consolidated Federal Republic of U.S.A. by the Making of the Federal Constitution

YASU, Akihiro

[要旨]

北米の 13 のイギリスの植民地は一つになって 1776 年に「独立宣言」を発し、母国からの分離・独立戦争に突入した。同時に、各植民地はそれぞれ「独立・革命」の論理に従って、母国の権力の腐敗と濫用を生み出した政治制度の弊害が自国では再び起きないように新しい国家の創設へと進んだ。その際、あらかじめ人間の自由と権利が天賦のものであり、それを守護することが政府の第一の義務である点を明記した「権利の章典」とそれを実現する政府の制度設計案という「憲法」を制定して、それに基づいて各自政府を樹立した。そして、この 13 の邦国は、独立戦争を遂行するために相互の意思疎通と連絡の機関として設置していた大陸会議を 1781 年に連合会議に改組して、それを中央執行機関とする国家連合を設立した。この国家連合体は、The United States of America〔連邦憲法制定により連邦共和国になるまでは、その邦訳は「アメリカ合邦国」とされ、その後は「アメリカ合衆国」とされている〕と名乗った。この「アメリカ合邦国」は、1783 年にフランスの支援を受けて母国との戦争に勝利し、講和条約を締結した。こうして、この「アメリカ合邦国」は一つの政治体として国際的に承認された。ところが、それは国家性の欠如した国家連合体であるが故に、1786 年を前後して内外において提起された諸問題に対処することができず、危機に陥った。

13 邦の中の雄邦の既得権益層を代表する政治的エリート達は、各邦を横断する形で集結し、1787 年 5 月から 9 月まで開催された憲法制定会議において、その内外の危機を克服する道に関しては、分権的国家連合体から集権的連邦共和国へと再編する方向の中においてそれを探った。その成果が連邦憲法である。それは、13 の国家の存在を前提にし、かつ同時に連合会議を強力な権限を持つ中央政府への改組を試みた新しい広域国家の設計図であった。それは、「アメリカ合邦国」が国家性の欠如の故に、諸外国から侮られたこともあった

ので、それを克服するために諸外国と同様に対外的には限りなく「権力国家」へ近づく方向を目指し、同時に対内的には約 10 年間の諸邦政府の政治が示した経験、つまり「独立・革命」の論理に基づいて創出された立法府優位の直接民主政に近い政治制度の「行き過ぎた民主主義」、その表れとしての「多数者の専制」という「自由の濫用」の防止が目指された。他方、「建国の論理」を優先させながらも、13 の邦憲法の基本原則、すなわち人民主権論を土台にして、権力の濫用と腐敗を防止するために、権力を機能的にも空間的にも分立させ、併せて諸権力間の牽制と均衡が作用する政府機構の構築が目指された。すなわち、「自由と秩序の両方を実現し、専制政治とアナキー」という両方の行き過ぎた極端を避ける政府の実現を模索し、その制度設計案として連邦憲法が制定されたのであった。それはアメリカ建国史においては諸邦の憲法と比べて「反動」とか「保守化」と批判されたが、国家権力よりも人権を優位に置く「憲法優位の政治体」を構築した点、および世界史において初めて人間の自由と権利を保障するために国家権力を限定し、かつ制限した近代憲法であった点は記憶されるべきであろう。なお、本稿では、まず憲法制定会議成立までの諸邦の政治動向及び諸邦間の利害の対立が危機を招いて行った政治過程を分析し、次に連邦憲法案を弁証するために刊行された著作の『ザ・フェデラリスト』に寄稿した、「憲法の父」と言われているマディソンの主張の分析を通じて、憲法の目指す基本的原理を明らかにした。さらに、連邦憲法に基づく政治組織の特徴を析出し、同憲法が約二百数十年間経っても改正されずに「生きた憲法」として作用している謎も解明した。最後に、アメリカ合衆国が「憲法優位の政治体」にならざるを得なかった諸条件についても、旧大陸のフランスの近代国家の在り方との比較においても分析を行っている。

キーワード

大陸会議、連合会議、人民主権、邦〔州〕権、多数者の専制、権力の腐敗と濫用、権力分立制、近代憲法、憲法制定会議、連邦政府、『ザ・フェデラリスト』、マディソン

[Abstract]

The political elites representing the vested interest group who belonged to the ruling class of thirteen separate states held the Federal Convention at Philadelphia in 1787 and then succeeded to draft the federal Constitution. They had intended to transform the existing Confederation into the consolidated Federal Republic to solve lots of pressing matters that Confederation had both inside and outside of U.S.A. and at the same time to unify and harmonize the member states so as effective collective security by the making of a central national government. Proposed Constitution had two principles; its parallels with the state constitutions; and the additional security to liberty and property the proposed form of Federal Government will provide.

Firstly, in this paper, I try to look at the political trends of each state and then explore the political process that thirteen separate states invited the crisis of breakdown of Confederation by the intense conflict of interests among them until the holding of the Federal Convention. Secondly, I try to

clarify the republican principles of James Madison, the main framer of Constitution by the analysis of his convincing arguments for the proposed Constitution in the Federalist. From the analysis of his arguments, we realize that theoretically he aimed at the preventing of the abuse and corruption of power and at the same time the preventing the abuse of the freedom by the people, its radical form of the tyranny of the majority in a new consolidated Republic. And we also can understand that on the base of his theoretical plan of Republic-building he tried to introduce the limited government based on the principle of separation of powers among the governmental organizations and between the Federal Government and government of the states to realize his political plan achieving liberty and order in Federal Republic. This clearly shows that the Federal Constitution was the product of his political ideas. Thirdly, I try to bring into sharp relief the main character of the political institutions of U.S.A. which was created by the Federal Constitution. Fourthly, I also try to clarify the reason why the Federal Constitution can be existed effectively for two hundred and forty years. Lastly, I try to examine the reason why U.S.A. must become the Constitution-dominated Polity compared with the French modern state.

Keywords:

Continental Congress, Congress, popular sovereignty, states' right, tyranny of the majority, corruption and abuse of power, separation of powers, modern constitution, Federal Convention, Federal Government, The Federalist: A Collection of Essays, James Madison

目次

はじめに

- 1、連合規約下のアメリカ合邦国の状態
 - 2、「中央政府」に当たる連合会議の権力基盤—西部に広がる未開拓地の処分権
 - 3、連合会議の通商政策を巡っての各邦間の利害対立の激化
 - 4、西部からの民主化の要求の高まりに対する既得権益層の危機感の増大
 - 5、内外の危機に対応するための集権的な連邦国家樹立への模索
 - 6、連邦憲法の制定過程
 - (Ⅰ) 二つの憲法案を巡る争い (以上、本号)
 - (Ⅱ) マディソンの「連邦憲法案」 (以下、次号)
 - (Ⅲ) 連邦共和政の政府組織案
 - 7、各邦による連邦憲法案の批准を巡る政治過程
 - 8、ハードとソフトの両面で旧大陸の国家とは異なる近代自由民主主義国家の誕生
- おわりに

はじめに

本学の『総合政策論集』（第34号、2022年6月）に寄稿した拙稿（「アメリカ合衆国の誕生の政治過程」）においてすでに述べたように、13の英領の旧植民地は、1776年7月にその連絡・協議機関の大陸会議を通じて母国のイギリスに対して「独立宣言」を行い、それを前後して各々憲法を制定し新しい国家を樹立し、次に大陸会議を「連合会議」と名称を変え、それを中央機関とする国家連合体を結成する条約の連合規約を制定し、それが1781年3月に発効した。それによって、「独立宣言」を発した後、約五年を経過してようやく一つの政治的統一体の「アメリカ合邦国」(The United States of America) の設立に漕ぎ着けたのであった。そして、その間、フランスとの同盟締結に成功し、その支援を受けて母国のイギリスからの独立戦争に勝利し、連合規約発効の二年半後の1783年9月にイギリスとの講和条約を締結し、母国のイギリスからの分離・独立を完全に成し遂げて、国際的にも独立国の地位を獲得した。ボストン近郊のレキシントン・コンコードの戦いから約八年以上の歳月が流れていた。

このように、外からの圧力で一つの緩やかな政治的統一体に結合したものの、各邦は各々独立国家として存続しており、権力闘争が常態の国際社会の中で新生の政治的統一体を存続させていくためには、すなわちその主権を守り、政治的、経済的にもヨーロッパ列強と競合せざるを得ない世界の中で、その要求を貫徹するためには連合内の総力を結集させ、外に当たる体制が必要であった。ところが、この必要性は各邦の各々の自己主張とは両立しない側面が強く、連合は対英戦争で勝利を勝ち取った後は、外からの圧力が相対的に減退して行くにつれて各邦の自己主張が次第に強まり、分裂の危機が醸し出されていた。

すでに見てきたように、独立とは、約150年間にわたって13の植民地が営々と築いてきた社会がおもむろにその自立性を獲得し、自治能力を示し始めた時点で、この13の植民地社会を統治してきた外来の政治システムを清算し、各々の植民地社会の自治に適合すると思われるような新しい政治システムを構築することを意味した。その点で、独立とは政治革命であったとも言えよう。とはいえ、新しい政治システムの構築とは言っても、それは全く新しいものを作り出したのではない。イギリス憲政の革新的方向性に内在する原理、つまり「政府は人民の同意に基づいて設立され、人民の自由と権利を保障し、かつその幸福の実現を図ることを目的とし、それ故にその目的に反し、かつ人民の同意のないような政府の命令は国の基本法に反するので、人民はそれに服従する義務はない」、というイギリスのピューリタン革命及び名誉革命によってイギリス人民が王権から勝ち取ったその基本的原則、それに悖るような政策を植民地に対して展開するジョージ3世の「専制政治」——その実体は主権的機関の議会の決定ではあったが——を推進した植民地統治システムを取り除き、それに代わって、政府の専制を予防する方法、つまり、当時の本国の政府の墮落を許したことを防止する方法を見つけ出して、その方法を備えた政府の設置を企てようとしたのであった。それは、「権利の章典」を基本法にして、それを守る特徴的な権力構造を創出する政府の制度設計の成文憲法と言う翼をもって政府をしっかりと包みこみ、動かないようにすること、つまり政府の権力を厳重に制限し、限定して置くことであった¹。モルガンの表現を借りるなら、「社会を改変するのではなく、政府を社会に従属させておくことであった。」²と見られよう。

¹ E・S・モルガン・三崎敬之訳『合衆国の誕生』（1956年）南雲堂、1976年、96頁。

² 前掲訳書、95頁。

こうした各邦レベルにおける政治システムの構築については、三つの類型が見られたが、その点については、本学の『総合政策論集』（第35号、2022年12月）に寄稿した拙稿（アメリカ合衆国憲法の制定過程（一））においてすでに見てきた通りである。

一見したところ、独立によって社会の基本構造は大きく変わってはいないように見える。しかし、社会と政治とは一体的な連関関係にあるので、既存の社会に適合する新しい政治システムの構築とはいえ、それは社会に対して反作用を及ぼすことになり、それによって社会の変化が引き起こされたことは言うまでもない。その局面は幾つか見てとれる。かつてD・イーストンは政治とは「全体としての社会のための権力を用いての価値の配分に関わる社会的行為である」³と定義した。この定義に従うなら、権力関係の変動は当然に社会の価値配分体系の変化を引き起こすことになる。そうした社会の変化の第一の局面は、独立・革命に伴い国王に忠誠を誓っていた一部の既得権層の富の収奪と配分が行われた点である。独立と共に、母国の統治システムが消滅し、同時にそのシステムを担ったイギリスの君主制的部分（総督政府とそれを支えた役人たち）と貴族制的部分がアメリカから一掃されたのであった。当時のアメリカの白人人口は約220万人であったが、その約10%以上が統治システムと関わっていたようである。国王忠誠派と呼ばれたこれらの人々は戦争勃発前後にイギリス本国、カナダ、西インド諸島に亡命し、そのまま帰国しなかった。その数は約6万人から10万人と推定されている。国王忠誠派は、上は大農園主や大商人層から下は貧農に至るまで存在していたが、亡命したその大部分は上層であった。彼らが保有していた土地や財産は各邦の政府が没収し、独立派、つまり愛国派の富裕な商人や大地主に払い下げられた⁴。それと共に、君主制的部分を担う人口層と、さらにペンシルヴェニアとデラウェアを支配していた封建領主のペン家、そしてメリーランドを支配していたボルティモア（Baltimore）男爵ガルヴァート家も当然逃亡し、貴族制を担う部分も清算された。それに伴い、国王や領主に収めなくてはならなかった土地使用料、つまり土地自由保有者（Freeholder）に課されていた免役地代も廃止となった。また、貴族制を支えていた長子相続制も廃止となった⁵。

第二の変化の局面は、母国の統治システムの消滅と共に、公職者の階級的基盤がある程度民主化された点である。社会の上層に対する「敬意」から、それまでは政治の指導権は国王と貴族につらなる人々、並びに社会の名望家に委ねられる「敬意ある社会」（deferential society）が存続していたが⁶、その伝統も衰退し、一種の「下極上」現象が一部には見られるようになった。すなわち、西部のフロンティアが大きく開かれる続けることで、土地自由保有者の数も増大し、それに伴い選挙区の数の絶え間ない増大も生じ、各邦の主権的機関に近い存在となった議会の議員選出の社会的基盤が——各邦において当然選挙権の財産要件があったにせよ——拡大し続けることになり、それによって議会に占める小農民の代表者の割

³ D・イーストン・山川雄巳訳『政治体系—政治学の状態への探求』（1953年）第二版（1971年）、ベリかん社、111頁、136頁。

⁴ 有賀貞『アメリカ革命』東京大学出版会、1988年、19頁。齊藤真によると、国王忠誠派は人口の三分の一程度であった。また独立戦争前に海外に逃亡した人数については正確ではなく推測である。貧民が国王忠誠派の中にいるのは南部で農園主に酷使されていた辺境の貧民や年季奉公人などの一部では、敵の「敵は味方の論理」で独立派の農園主に反抗する意味で総督に唆されてイギリス軍に加担した者が多い、という（齊藤真『アメリカ革命史研究—自由と統合』東京大学出版会、1992年、207頁-216頁。）。

⁵ ゴードン・S・ウッド・中野勝郎訳『アメリカ独立革命』（2002年）岩波書店、2016年、153頁。

⁶ 前掲訳書、169頁。有賀貞、前掲書、20頁-21頁。

合が増大し続けた点に伴う下層階層の政治的空間への進出である⁷。それまでの「敬意ある社会」では「政治の世界」は小農や職人などの下層階層にとっては近づくことのできない別世界であったが、今や「政治の世界」の中心の議会において彼らが多数派を形成し、彼らの意見によって邦の政治が大いに左右されるようになったのである。

第三の局面は、当時、自らをイギリス人であると信じていたアメリカ人は本国の人民と同じ自由と権利を有しているにもかかわらず、本国の人民と同じような取り扱いを受けていない事への抗議として独立戦争が始まったが故に、人間の平等という価値が独立後に、人間の自由と権利と並んで重要視されるようになった点である⁸。それは「独立宣言」にも刻印されている。その結果、上記の第二の局面と一体的関係にある平等の価値の実現を強調するデモクラシー、つまり「人民の、人民による、人民のため」の政治システムとしての民主政の理念が西部の小農民の間に広がって行くことになった。つまり、それまでの「敬意ある社会」では政治的、社会的、経済的に階層間の差別が当然視されていたが、西部にその邦境が開かれている各邦における共和政が議会における小農民の代表者の数の増大とともに急進的なデモクラシーの方向へと展開するにつれて、階層間の「平等化」(levelling)の動きが見られるようになった。こうした動きを、既得権益層やその政治的代表的政治的エリート達は「平等主義的民主主義」(levelling democracy)として捉え、一種の恐怖感を抱くようになっていた⁹。

以上挙げた三つの局面の社会の変化は、共和主義が新生アメリカの政治文化として成立し、定着し始めたことを意味すると見られよう¹⁰。

さて、各邦間には独立以前から通商政策などを巡って経済的に利害が対立していたが、独立後は各邦が独自に紙幣を発行して、金融面でも分裂が進み、利害の合う邦同士が同盟を組む動きも見られ、1786年を前後して連合の分裂の危機が論議されるようになった。こうした連合分裂の危機を克服する方向としては、内外の圧力に押されて既存の国家連合を中央機関の権限を強化させる連邦国家へと再編させる道が当然模索され、それが独立後の「アメリカ合邦国」が解決すべき喫緊の課題として提起されるようになった。本稿では、「アメリカ合邦国」という分権的国家連合体の集権的連邦共和国への再編を巡る政治過程をアメリカ連邦憲法の制定過程に焦点を当てて考察したいと思う。

⁷ 憲法制定会議においてマサチューセッツ邦代表のE・ゲリーは、下層階級の政治的空間への進出を「平等主義精神 (levelling spirit)」の危険な兆候であるとして捉え、こうした弊害は「民主政の過剰」に起因する、と述べている (C・A・ピアード・池本幸三訳『合衆国憲法の経済的解釈』(1913年)、研究社、1974年、188頁-189頁)。なお、平等の概念の拡大によって引き起こされる「服従的社会の解体」の様相については、参照: 紀平英作編『アメリカ民主主義の過去と現在—歴史からの問い—』ミネルヴァ書房、2008年、「第一章 生成するアメリカ民主主義—独立革命と膨張する共和国がもたらした近代—」、38頁-40頁。

⁸ ゴードン・S・ウッド、前掲訳書、147頁-149頁、154頁。

ウッドによると、平等の価値が重視されるようになるにつれて、経営における主人と奉公人との関係も、家父長制的関係から雇用者と被用者との関係へと解体したし、また男女平等の考え方も浸透するようになった、という。なお、当時の白人のアメリカ人は、極端に言えば、白人以外は人間ではないと言う考え方をしており、南部と北部では、奴隷に関する考え方も異なり、南部では奴隷を財産と見做していた。奴隷制はアメリカの基本的価値観の平等との関係において、その後のアメリカ政治を大きく規定して行くことになる。

⁹ 憲法制定会議において、後に最高裁判所首席判事になるO・エルズワースほど、「平等主義的民主主義 (levelling democracy)」のにおいのするものに、不信の念を示した者はいなかったという (C・A・ピアード・池本幸三訳、前掲訳書、187頁)。

¹⁰ ゴードン・S・ウッド、前掲訳書、114頁-115頁。

1、連合規約下のアメリカ合邦国の状態

国家連合の場合、一般的には、1815年に設立されたドイツ同盟の例に見られるように、構成国の中のオーストリア帝国のような抜きん出た強国が格段に強大な権力手段と威信を兼ね備えていて連合を指導している場合には、それは内外にそのプレゼンスを示すことが出来よう。しかし、アメリカの場合、そうした抜きん出た強国が不在のため、迷走せざるを得ないのも止むを得なかったと考えられる。実際、連合会議はその後1788年の連邦憲法制定によって新たに変成するまで、それに降りかかってくる内外の過剰な負担に翻弄されて、青息吐息の状態を続けていたのであった。このことを感じ取ったワシントンは1780年に次のように述べている。「私の見るところでは、一つの頭がだんだん13の頭になっている。¹¹」と。そもそもそうした状態を生み出した主な要因は、上記の通り各邦が主権国家としてそのエゴを主張し、その結果、各邦の利害対立が激化し、さらに各邦は自国の上にそれを制約する権力の存在を好まなかったからであると言えよう。このような「合邦国」の統合の方向ではなく、その逆の分解の方向へ作用する主要な要因の一つは、各邦間の経済的な利害対立にあった。それについては、本学の『総合政策研究紀要』（第35号、2020年3月）に寄稿した拙稿（アメリカ合衆国政治制度の原型）ですでに示唆したが、ここでもう一度確認して置きたいと思う。

北東部のニューイングランドでは、ラム酒やビールなどの醸造業、製材業、造船業、漁業、貿易業が盛んであり、こうした主要産業をイギリスなどの競争国から守るための保護貿易政策が主張されていた。それとは対照的なのはヴァージニア邦とその以南の諸邦の南部である。南部では黒人奴隷を使用しての大規模農業が主要な産業であり、その産物は輸出向けのタバコ、藍、綿などであった。つまり農産物の輸出によって経済が存立しているので自由貿易政策が主張された。最後に、中部は主に貿易業・商工業、穀物生産の大規模農業や畜産業が栄え、南部と同様にその支配層の半分が大農園主であり、従って、農産物の輸出の面で南部と共通の利害関係を有していた。しかし、海外貿易業という点ではニューイングランドとも共通の利害関係を有していた。そしてこの三つの地域の産業の指導階層は沿岸地帯の東部に居住しており、その結果、東部には都市が生まれ、それは経済の中心地であると同時に政治の中心地ともなっていた。この三つの地域の代表的な都市の中で、ペンシルヴェニア邦の首都のフィラデルフィアがアメリカ全体において政治的に重要な地位を占めていた。というのは、ペンシルヴェニアはニューヨークと共に中部の代表的な邦であるが、中部は大規模農業と商工業・貿易という利害の相対立する産業を抱えていたがために、その時々状況に応じてニューイングランドと南部間の経済的利害の対立を調整する機会を積み重ねてきており、その結果、北東部と南部とを取り結ぶ連結点の役割を果たしていたからである。こうしたこともあり「政治の世界」においてもリアリズムに徹し、妥協による利害の調整に長けた政治家が多く輩出されていた。その典型的な人物がフランクリンであったと言えよう¹²。連合会議においては、その前身の大陸会議においてもそうであったが、ニューイングランドの雄邦のマサチューセッツ邦、南部の雄邦のヴァージニア邦、中部の雄邦のペンシルヴェニア邦の三つの邦が指導権を競い合っていた。そして、この三つの邦の間で利害が一致した場合

¹¹ E・S・モルガン、前掲訳書、130頁。

¹² ゴードン・S・ウッド・池田年穂他訳『ベンジャミン・フランクリン、アメリカ人になる』（2004年）慶応義塾大学出版会、2010年、277頁。

には協調して重要な決定が下されて、全国政治は前へと一歩進むが、対立があれば、何事も進まないと言う有様であった。戦争が続いている間は、この三つの地域の利害の対立があっても、大陸会議、そして連合会議も一定の求心力を保つことが出来た。ところが、外からの脅威が幾分減退すると、その求心力は衰えて行った。その結果、連邦憲法制定による合衆国連邦政府が誕生するまでの間は「危機の時代」¹³と称されているように、連合会議はその統合力を維持するのに困難を極めた。それは、中央政府に擬されている連合会議が全国を「管理・運営」し、かつ内外の危機に対処して行くために必要不可欠の政治的総括機能を果たす権力資源が極めて貧弱であった点に起因していた。以下、連合会議がその存続のためにその自由にできる権力資源の獲得に努めたその幾つかの事例を瞥見しておくことにしたい。

2、「中央政府」に当たる連合会議の権力基盤—西部に広がる未開拓地の処分権—

連合規約の説明のところですでに指摘したように、連合会議はその人的構成と組織の面で見ると、中央政府というよりは使節会議の性格を帯びていた¹⁴。各邦の議会によって選出された代表の数は二名以上、七名を超えないものとする。そして、連合会議の決定に際しては各邦平等の原則に基づき各邦には一票しか議決権が与えられていなかった。次に、議員の特権化を防止するために、その任期は三年とし、再選は不可で、三年が経過後に再び選出されると言う「公職交代制」が採用されていた。従って、各邦の代表たちが全国的視野からアメリカを「管理・運営」する力量を身につけて全国的政治家として成長するには大きな時間的な制約があったと言えよう。また組織の面でも、大陸会議に与えられた限定された権限、すなわち戦争指導と軍務、外交、戦費の調達などの財務、などの主要な業務については、それぞれの担当の委員会が設置され、その委員会がその権限を行使していた。第二次大戦後、欧州ではグローバル経済に対応するために EC が設置されたが、その発展型の EU の初期の姿がアメリカの連合会議に近いものであったと見られる。とはいえ、ブリュッセルの本部には何千人の専門的知識と能力を持つ職員が詰めており、巨大な官僚機構を擁している。それに比べると、アメリカの連合会議には行政機構は殆ど存在しない状態にあった。こうしたことを考え合わせるなら、大陸会議、そして連合会議が、よくも強大なイギリス帝国と戦争を続けて、ついに講和まで持ち込んだものだと感嘆せざるを得ないと言えよう。ともあれ、1781 年には、大陸会議、そして連合会議は、それに付与された権限を行使する機関の整備が不十分であるという認識が代表の間に共有され始めて、上記の三分野に一人の長官を置く部局制が設けられた。そして、この三部局に少数ではあるが職業的な公務員が任命された¹⁵。こうした動きになったのは、代表の間に世代交代が進行中であったからである。反英闘争を指導し

¹³ E・S・モルガン、前掲訳書、118 頁。歴史家のジョン・フィクス (John Fiske) は、『アメリカ史における危機の時代』(1888 年)の中で、連合会議の下にあったアメリカの 1781 年から 1789 年までの時期を「暗黒で問題の多い時代」であったと述べ、この時代を「危機の時代」と名付けた。その後、このように呼ばれるようになった、という (五十嵐武士『アメリカの建国—その栄光と試練』東京大学出版会、1984 年、101 頁、121 頁 (注 (2))。)

¹⁴ C・A・ピアード他・松本重治他訳『新版アメリカ合衆国史』(1960 年)岩波書店、1964 年、137 頁。

¹⁵ E・S・モルガン、前掲訳書、127 頁-128 頁。齊藤真によると、政府機関の整備状況は次の通りである。一人の陸軍長官 (Secretary of War) が任命され、戦争終了後、大陸軍が解散された後も、陸軍省 (War Department)、陸軍長官制は残り、少数ながらアメリカ合邦国直轄の軍隊は残った。次に、外務省 (Department of Foreign Affairs) が設置され、ニューヨーク邦代表のロバート・リヴィンストンが任命され、1784 年に、ユグノー系商家の出で有力な法曹のジョン・ジェイが就任した。郵便制度は植民地時代の制度をそのまま継承し、外交交渉のために外国に去るまではフランクリンが担当した (齊藤真、前掲書、195 頁-196 頁。)

たヴァージニア邦の R・H・リーやマサチューセッツ邦のサミュエル・アダムズなどの旧世代の民衆寄りの急進派に代わって、統一した国民国家建設を目指す新しいタイプの政治家、例えばヴァージニア邦のジェームズ・マディソン (James Madison, 1751-1836) やニューヨークのアレグザンダー・ハミルトン (Alexander Hamilton, 1755/57-1804)、そしてペンシルヴェニア邦の ロバート・モリス (Robert Morris, 1735-1806) などが台頭しており、彼らが大陸会議へ代表として派遣されるようになっていたのである。彼らは、各邦の分権主義に対して、中央政府が内外においてそのプレゼンスを十分に示すことが出来るように、連合規約の改正を視野に入れてその活動を開始し始めていたのであった¹⁶。

大陸会議が中央政府として活動した最初の事例として挙げられるのは、ワシントンを総司令官とする大陸軍の創設であった。それは各邦から兵士や士官を提供してもらい編成した俄か作りの軍隊であった。そして、戦費は、各邦に割り当てられた分担金、ならびにドル (Dollar) を単位とする紙幣と公債を発行して賄った。兵士への給料は紙幣で支払い、士官には年金まで約束しており、さらに膨大な軍需品の購入を続けた。その結果、戦費は膨れ上がるばかりであった。ところが、分担金を支払う余裕のない幾つかの邦も現れる状態が続いた¹⁷。その結果、その不足分の一部は外国の借款、そして残りは紙幣か、公債に頼らざるを得ず、紙幣や公債の乱発が続いた。当然、インフレが高進し、経済は破綻状態へとつき進んだ。また独立国家になったばかりの各邦も戦争の最中において税金の徴収もままならず、国家を運営するために紙幣と公債の発行にその財政を依存するようになっており、大陸全体の財政は破綻寸前の状態にあった。こうした財政の危機を解決するために、大陸会議は 1781 年 1 月に新しく発足させた財務部の長官にロバート・モリスを任命した。彼は、リバプール生まれでアメリカに来て友人と海運業を起し、貿易などで成功した政商であった。1775 年にはペンシルヴェニアの革命機関の公安委員会委員に任命され、次いで通信連絡委員会委員に選出され、大陸会議への代表となっていた。彼は独立革命に際して愛国派として活躍し、独立戦争においては大陸軍への武器の調達において決定的に重要な役割を果たした。そして、ついにその手腕が買われて連合会議の財務部長官に抜擢されたのである¹⁸。

彼は、連合会議の主要な財源となっている公債の所有者、そして公債を今後も引き続き購入し続けることが期待される商人や金融業者の「合邦国」への信頼を確保するための公債償還基金を設け、次に各邦の紙幣を発行する制度を廃止させ、フランスからの援助金などを元手にして北アメリカ銀行を設立して、大陸会議の紙幣の代わりにこの銀行の紙幣をもって安定通貨にして財政の再建を図ろうとした。そして、各邦の分担金については、各邦に正貨、つまり金貨と銀貨で支払うように連合会議が各邦に勧告するように仕向けようとしたのであった。最後に、彼は連合会議が独自の財源を持たない限り、財政再建は不可能であるとの

¹⁶ E・S・モルガン、前掲訳書、176 頁。M・ジェンセン・齊藤真他訳『合衆国憲法の制定』(1946 年) 南雲堂、1976 年、38 頁-39 頁。マディソンは 1779 年に大陸会議のヴァージニア代表に選出されている。

¹⁷ C・A・ピアード・池本幸三訳、前掲訳書、82 頁。なお、ハミルトンも、分担金の不払いを批判している。A・ハミルトン、J・ジェイ、J・マディソン・斎藤真、中野勝郎訳『ザ・フェデラリスト』岩波文庫、1999 年、「第 15 篇 連合会議の欠陥—邦連合としてのアメリカ」(ハミルトン)、100 頁-101 頁。この岩波文庫の『ザ・フェデラリスト』は全訳ではない。「訳者まえがき」によると、原書の全 85 篇の内、「政治の古典としてよく引用され引照される各篇、また現代政治理解にも示唆を与えらると思われる各篇、計 31 篇を選び」邦訳されている。従って、未訳の各篇については、本稿では原書を用いる。

¹⁸ 有賀貞、前掲書、201 頁。齊藤真、前掲書、203 頁、注 (24)。五十嵐武士、前掲書、132 頁-133 頁。

認識から、さしあたり輸入品に5%の関税を賦課徴収する関税徴収権を連合会議に付与する連合規約修正案を連合会議に提案した。彼の案は、それに反対する幾つかの邦の意見を入れて幾度か修正が重ねられた。ところが、1781年11月に、ヴァージニア邦のヨークタウンの戦いで米仏連合軍がイギリス軍を破り、戦勝の可能性が生まれた。それと共に、各邦の自己主張が強まり、結局、全邦の賛成が得られず、彼の構想は部分的にしか実現されなかった。彼の構想の内、北アメリカ銀行設立は実現した。しかし、他は連合会議では承認されても、連合規約改正を必要とする部分は13の邦の全ての批准が得られず、実現されなかった。統一国家建設の第一歩としての財政の再建と安定化の課題は解決されずじまいに終わったのである¹⁹。

このように、財政再建に失敗しても、戦争が続いている以上、それまでと同様に、連合会議は戦費を調達するために紙幣と公債の発行を続けざるを得なかった。それが可能であったのは、実は、連合会議には戦勝後に入手が予定されている西部の広大な未開拓の土地という担保、つまり権力資源を有していたからである。つまり、中央政府が富や威信、地位などの物質的、精神的、社会的価値という資源を、権力を用いて配分することでその存続が図られると考えられるなら、連合会議にはそうした権力資源は乏しかったが、全くなかったわけではなかったということになるからである。その唯一自由にできる権力資源とは、砂上の楼閣に等しいものであるが、今後入手する予定の西部の土地の処分権があった。つまり、それは、強いて言えば、連合会議が各邦政府に煩わされずに行使できる唯一の「権力資源」であったとも言えよう。

すでに別稿で述べたように、戦争前にアパラチア山脈から西に広がる広大な土地は、イギリスが「フレンチ・インディアン戦争」でフランスから獲得し、イギリス領になっていた。そして、ケベック法でアメリカの植民地人が入ることが出来なくなっていた。ところが、独立戦争勃発と共に、そこは戦場となり、アメリカ人が自由に土地を占有することが可能となり、多くの人々が先を争って西へ、西へと殺到した。もし、独立戦争がアメリカの勝利に終わるなら、この膨大な土地は講和条件次第ではアメリカに帰属する可能性も生まれた。従って、この将来において入手可能と思われる土地の帰属をめぐる各邦の間に利害の対立が戦争中にもかかわらずすでに生じていた。未開拓の土地をインディアンから奪い取ってそれを移民に売る土地投機会社が多数存在していたが、とりわけその大手の会社がニューイングランドやメリーランドなどにあった。その株主の中に大陸会議代表も多数存在していた。西部に邦境を持つヴァージニア邦やニューヨークの邦などはそれぞれその邦境線の延長線上にある土地は自国に帰属するのは当然であると主張し、それに対して邦境を持たないメリーランドなどは、富の源泉の土地を獲得するチャンスがないことから、連合全体の公有地にすべきだと主張して譲らず、連合規約の批准を拒否し続けた。巨額の権力資源を手に入れる可能性を持っていた各邦、とりわけヴァージニア邦は将来の連合体が一定規模の小さな「農民共和国」の連合体へと発展すべきであると言うアメリカの未来の国家ヴィジョンを持つジェファソンの主張に従って、ヴァージニアは従来主張を引っ込め、メリーランド邦の要求を受け入れることにした²⁰。他邦もそれに従うことになった。連合規約の発効が大幅に遅れたのは、

¹⁹ 五十嵐武士、前掲書、134頁-135頁。ゴードン・S・ウッド・中野勝郎訳『アメリカ独立革命』、177頁。

²⁰ E・S・モルガン、前掲書、115頁-117頁。齊藤真、前掲書、192頁-193頁。西川秀和『ジェームズ・マディソン伝記事典』大学教育出版、2016年、16頁-19頁。

実はこうした土地問題をめぐる各邦の利害対立に起因していたのである。ともあれ、こうして、連合会議は無限の富を手に入れる可能性を手中にしており、そして、その可能性はついに 1783 年 9 月に調印された講和条約で現実のものとなったのである。

当時重商主義政策を取っていたイギリスは、アメリカを独立戦争前と同様にイギリス商品の輸出市場として確保し、次に将来アメリカが国際政治においてフランスの同盟国になるのを阻止するために、独立のみならず、ミシシッピー川の東に広がるイギリス領をアメリカに譲渡すると言う寛大な条件を示した。アメリカ側の講和交渉団の中に親仏派のフランクリンと、彼と犬猿の仲で、かつフランスとの距離を置きたがっている連合会議の多数派の支持を背景に持つ親英派のジョン・アダムズとの間に対立があったが、フランクリンが折れて、講和会議の主導権はジョン・アダムズへ移り、イギリスのペースで講和条約が締結された²¹。こうして独立を勝ち取った新生国家アメリカの国土は、北は北緯 45 度線を挟んでカナダに接し、西はミシシッピー川以東、南は北緯 31 度線まで広がることになった。領土は戦争前の二倍になっていたのである。

連合会議は、この手に入れたアパラチア山脈以西に広がる広大な公有地について、その将来の計画を決定しなくてはならなかった。1785 年、一年前にジェファソンの起草になる案を基に協議し、土地の測量とその配分の方法を定めた「公有地条令」を決定した。その内容は次の通りである。測量が終わった公有地を東西南北の線に沿って 6 マイル平方の正方形の土地（タウンシップ）に区分し、それを 1 平方マイル（640 エーカー）の 36 区画に分け、一つの区画を公有用地として残し、その他の 35 区画を 1 単位として 1 エーカー 1 ドルで一般に売却する。また各地区に既存の 13 邦の最小の邦と同数の〔奴隷ではない〕自由な居住者（free Inhabitant）が定住するようになった時点で、既存の 13 の邦と同じ条件で一つの邦を設立し、それを連合に加盟させる、と言うものであった²²。次に、1787 年に新しく創設される邦の政治形態を定めた「北西部領地条令」を決定した。この条令により、新しい邦になり得る条件が揃った時点で、連合が任命する知事、裁判官が「管理・運営」し、成年男子が 5 千人に達した時、民選議会を組織させる。そして人口が六万人に達した時、憲法を制定し、邦として連合に加盟させる。そして新しく創設される邦には奴隷制度を禁止することにした。この方針は少し修正されただけで連邦憲法第 4 条に承継され、「アメリカ合衆国の未来にかかわる根源的な統合原理」となったのである²³。このように、西部の入植地の処理の方策をめぐる原則が将来のアメリカにとって肯定的な形で連合会議によって決定され、解決されたことは、同会議の業績に関する記録においては最大の進歩であったと見られている²⁴。

さて、一般論として、ある政府が国家全体を総括する政治機能を発揮するために必要不可欠の権力資源を有していない場合、その存続が危うくなるのは政治の論理からしても必然と

²¹ 「パリ条約」、アメリカ学会編『原典アメリカ史』第二巻・革命と建国、岩波書店、1951 年（以下、『原典アメリカ史・2』と略す）、277 頁一。J・アダムズとフランクリンが犬猿の仲であったとの指摘は、ゴードン・S・ウッド・池田年穂・他訳『ベンジャミン・フランクリン、アメリカ人になる』、267 頁、282 頁-283 頁にある。

²² E・S・モルガン、前掲訳書、119 頁。1785 年の「公有地条令」、『原典アメリカ史・2』、283 頁。

²³ 1787 年の「北西部領地条令」、『原典アメリカ史・2』、283 頁。E・S・モルガン、前掲訳書、120 頁-121 頁。紀平英作編、前掲書、第一章、37 頁。

²⁴ E・S・モルガン、前掲訳書、122 頁-123 頁。

言えよう。以上見たように、連合会議が各邦政府に足を引っ張られながらも自由にできる権力資源の確保に努めた事例として、戦勝後に手に入る可能性のある土地をめぐる権力闘争を見てきたが、この土地こそが独立戦争を支えた戦費を賄う紙幣や公債の償還を保証する担保となった唯一の資源でもあったし、また、連合政府が将来においてこの土地の獲得の可能性と言う「共同幻想」を身に纏っていたればこそ、それによってかろうじてその存続が可能となったとも言えるのである。

3、連合会議の通商政策を巡っての各邦間の利害対立の激化

次に、連合会議が全体としてのアメリカを「管理・運営」する上で必要不可欠の資源、つまり強い権限を持たないために迷走せざるを得なかった通商関係と広義の内政の分野について、それがどうであったのか、以下簡単に見ておくことにしたい。

各邦は、戦時中、大陸会議、連合会議の戦争指導に可能な限り従っていた。しかし、講和実現後は、戦争の終結と共に13の邦を結合させていた求心力は次第に衰え、それに反して遠心力が働き始めた。「連合会議の常会は平時には必要ない」ので、各邦の代表の常置委員会のみを残して、代表は各自の邦に戻った方が良いのではないかとジェファソンが言い出すほど、その必要性を疑う声が強くなっていた。その結果、代表の集まりも悪く、連合会議の定足数さえ満たないことがしばしば見られた。そして、1784年10月に、モリスが財務部長官を辞任するや、財務部を一人の長官制から元の委員会制に戻す動きも生まれた。さらに連合会議を常置する場所についても合意形成が困難になり、同会議はフィラデルフィアからプリンストン、アナポリス、トレントン、最後に1784年にニューヨークに移動する有り様であった²⁵。

このような連合会議がアメリカの中央政府として全国を方向付ける力を喪失しつつある有り様は三千マイル離れたイギリスを含めて諸外国にも知れ渡るようになった。こうした国家の態をなさないアメリカ合邦国は当然ヨーロッパ諸国から侮られ、将来、格好の餌食の対象となる可能性も予想され得た。新生アメリカが侮られたその一例を挙げるなら、アメリカの船舶はイギリス国旗の保護を失ったために、その多くが北アフリカのムスリム諸国の海賊船によって略奪され、船員は奴隷として売り飛ばされても、連合会議は船員を救出するために海賊と交渉する資金を用意することができないので、傍観する他ない有様であった²⁶。この一例が示すように、国際政治の中で新生アメリカが生き残れるためには、全国を総括する強力な政治権力を備えた中央政府の創出が必要不可欠であることは論を待つまでもないが、そのことが可能になるまでには幾多の苦い試練を経なければならなかった。

講和条約では、戦争以前にイギリス商人が持つ債権をアメリカが支払うこと、そして戦争中没収した国王忠誠派の人々の財産の元の持ち主への返還ないしは弁償を行うことがアメリカに義務付けられていた²⁷。イギリスはこの二点の履行を求め、連合会議もそれを実行すべく関連のある諸邦政府に対してその履行を勧告した。しかし、それはたやすく実行される筈はなかった。イギリスは、当然のことながら、それが履行されない限り、旧イギリス領に駐屯

²⁵ ゴードン・S・ウッド・中野勝郎訳『アメリカ独立革命』、178頁。

²⁶ 同前訳書、179頁。

²⁷ 「パリ条約」、アメリカ学会訳編『原点アメリカ史・2』277頁。

するイギリス兵の撤収を行わないと宣言した。こうして、西部の土地は再び幻となる兆しささえ見え始めた。ところが、連合会議にはそれに対応する力がなかった。イギリスは、約束を守らないアメリカに対して強硬な姿勢に転じた。イギリスは、アメリカを自国商品の輸出市場として積極的に活用するが、アメリカの商品の輸入は事実上締め出す政策を取った。それによって一番大きな被害を受けるのは農産物の輸出に依存していた南部の諸邦であった。さらに、イギリスは各邦に対しては異なる通商政策を取って各邦の離間策を図る動きもあった。こうしたイギリスのやり方に対して、アメリカも、当然、通商規制権を行使して対抗すべきであったが、連合会議にはそのような権限はなかった。幾度かその権限を連合会議に与えようとする決定が試みられたが、しかし、それは連合規約の改正ということになるので、13邦の批准が得られず、日の目を見ることはなかったのである²⁸。

各邦に目を転じると、各邦は1776年からそれぞれ憲法を制定し、それに基づいて新しい政治制度の確立に取りかかっていたが、戦時中でもあり、それは容易なことではなく、時間がかかった。ニューハンプシャー邦に至っては、憲法制定を終えたのは1784年であった。講和後、北部と中部の各邦は、戦争によって強いられた自給経済体制を戦後も維持する方針を取り、とりわけ工業製品の製造業の保護・育成に力を注ぎ、補助金を供与するなど、商工業国家の確立を目指して政策展開を始めていた。そのために、自国産品と競合する外国の工業製品の輸入の抑制に走った。つまり保護貿易政策を取り始めたのである。それに対して、農業国の南部は農産物の輸出のために自由貿易政策をとった。こうして、南部と他の邦との間に、通商政策をめぐる利害対立が表面化し始めたのである²⁹。こうした通商政策をめぐる各邦の対立や反目をさらに高じさせたのはスペインとの貿易条約の締結であった。

中部のニューヨークとペンシルヴェニアの二つの大邦の内、それまでは全国政治においての影響力の点では優位にあったのはフランクリンがいるペンシルヴェニア邦であった。ところが、それには陰りが見え始めた。と言うのは、フランクリンが米仏同盟の実現のためにフランスに長期間滞在せざるを得なくなり不在であったこと、次に13邦中最も民主的な憲法が制定された結果、西部の急進的な小農民層の影響力が邦政治において比重を高めていたからである。講和後、社会がその安定を取り戻し始めると共に、その影響力を回復させた東部沿岸地域の保守的な経済的指導階層が邦政治の急進化の元凶が憲法にあると捉えてその改正を主張し、それによって邦政治は憲法擁護派と改憲派の派閥抗争へと発展し、邦の指導者も二つに分裂していた³⁰。その結果、大陸会議や連合会議において、1780年を前後して、ペンシルヴェニアよりもニューヨークの存在感が強まっていった。その現れは、1781年に外務部が作られた時。その長官にはニューヨーク邦代表のリヴィングストン (Robert R. Livingston, 1746-1813) が就任し、イギリスとの講和を実現させた責任者になっていた点である。1784年にリヴィングストンに代わって、その後任には同じニューヨーク邦代表のジェイ (John Jay, 1745-1829) が就任した。この二人はコロンビア大学の前身のキングズ・カレッジ大学出身の弁護士で、法律事務所を共同経営したこともあり、かつ縁戚関係にあっ

²⁸ 五十嵐武士、前掲書、110頁。有賀貞、前掲書、203頁-204頁。ゴードン・S・ウッド・中野勝郎訳『アメリカ独立革命』、181頁。

²⁹ E・S・モルガン・前掲訳書、124頁-125頁。

³⁰ ゴードン・S・ウッド・池田年穂他訳『ベンジャミン・フランクリン、アメリカ人になる』、201頁-202頁、266頁-267頁。五十嵐武士、前掲書、133頁。

³¹ E・S・モルガン、前掲訳書、128頁。齊藤真、前掲書、203頁、注(23)

た。彼らは共に邦議会議員となり、大陸会議代表に選任されていたのであった³¹。ジェイは大陸会議議長を経て、駐スペイン公使となり、1785年には外務担当の責任者として駐米スペイン公使のガルドキと貿易に関する条約交渉に当たっていた。こうして両者間で成立した合意書には、講和条約においてアメリカに認められていたミシシッピー川航海権を一定期間停止することを条件に、スペインがアメリカとの交易を開始すると言う内容が盛り込まれていた。1786年、それが知れ渡ると、南部諸邦は南部において海の出口を失うことになるので、それに猛烈に反対した。条約締結には9邦の同意が必要であることから、連合会議では条約を支持する多数派の7つの邦が南部の利害を犠牲にしても北部や中部の商人の便宜を図ろうとしたことから、南部が反発して、連合は分裂の危機に直面した。すなわち、条約賛成派の中部と北部は一つの連合体を作って既存の連合から離れようとする動きさえも見せ始めたのであった。それに反発した南部の諸邦も、二派に分裂し抗争中の中部のペンシルヴェニア邦を抱き込んで別の連合体を結成しようとする動きも生まれた。まさに「合邦国」の分裂の危機が現実のものになっていたのである³²。それを克服する方法は、連合規約を抜本的に改正して強力な集権的な国民国家を創出する以外には道は残されていなかったように思われる。

このように、1786年はまさに転換の年とならざるを得なかったと思われる。強力な集権的な国民国家の創出への動きは、こうした対外関係における外圧の邦間の利益政治への作用のみならず、各邦においても権力関係の移動が生じており、各邦のレベルでも解決できそうもない下からの民衆の民主化の動きも強まり、それを抑え込みたいと言う既得権益層の共通した意志も全国的規模で結合され始めていたのである。

4、西部からの民主化の要求の高まりに対する既得権益層の危機感の増大

上記のペンシルヴェニア邦では、スコットランド系アイランド人の多い西部の小農の邦政治への影響力の増大を可能にした一院制議会の専制化を阻止するために、「独立宣言」の署名を拒否した穏健派のディキンソンとR・モリスなどを中心に憲法改正運動が展開されていた。それによって、東部のイギリス系特権層と西部の非特権層との対立は激化し、邦憲法の規定によれば、憲法制定後7年が経過した後は、憲法監査評議会が憲法改正を提起することが可能となっていたので、1783年、憲法改正案が提案されたが、それが否決された³³。その後も、富裕層と貧者は議会の指導権をめぐる対立し、その争いは連邦共和国誕生まで続くことになる。

この時期は他邦と同様に、ペンシルヴェニア邦でも政治的エリート層の世代交代が進んでいた。一院制議会における西部の小農の要求を直に反映させる民主政の急進化を恐れて、1763年以前におけるイギリス国王の任命した総督時代を懐かしみ、独立・革命後では君主制の確立は不可能なので、可能ならば「君主制の牽制力」に相当する権力を創設し、それによる一院制議会の専制化の傾向を抑制することを主張するディキンソンに代わって、1779年3月に、憲法改正派の中で憲法理論の新しい指導者が台頭していた³⁴。ジェームズ・ウィ

³² 五十嵐武士、前掲書、119頁-120頁。有賀貞、210頁-211頁。ゴードン・S・ウッド・中野勝郎訳『アメリカ独立革命』、180頁。

³³ 五十嵐武士、前掲書、295頁-297頁。

³⁴ 同前記書、202頁-203頁。有賀貞、前掲書、206頁。

ルソン（James Wilson, 1742-1798）である。彼は、スコットランド生まれで、セント・アンドルーズ、グラスゴー、エディンバラの各大学で学び、印紙法反対運動が盛り上がっていた時期にアメリカに移住していた。彼は、西部で 1767 年に弁護士を開業し、次いで 1774 年に『イギリス議会の立法権の本質と範囲に関する考察』（Considerations on the Nature and Extent of the Legislative Authority of the British Parliament）を著し、本国の議会は宣言法によってアメリカ植民地を「実質的に」代表していると主張しているが、「現実的に」（practical）は代表していないと批判して、本国議会の植民地に対する権限を否定した。そしてこの著作によって有名になった彼は、ペンシルヴェニア通信連絡委員会の指導者に推されることになり³⁵、第二回大陸会議にはペンシルヴェニア代表として出席した。一方、彼は R・モリスとは西部の土地投機業で利害関係を持っていた³⁶。最初は、「独立宣言」への署名をディキンソンと R・モリスと共に棄権したが、後に彼のみ署名した。彼は憲法問題を普遍的な観点から捉える視点を持っており、そうした立場から一院制議会の専制化を阻止するための制度として、イギリスの混合政体論を機能的に転解し直した上での人民主権論に基づく三権分立論を展開していた。その主張は、マサチューセッツ邦の憲法起草者のジョン・アダムズの憲法論と類似していた³⁷。彼は、ペンシルヴェニア邦の憲法改正をめぐる政治闘争においてその憲法理論が鍛えられたことで、後に連邦憲法制定において憲法理論において重要な貢献を行うことになる。

ところで、一院制議会における西部の農民の影響力の増大はペンシルヴェニア邦だけの現象ではなく、他の邦でも大同小異であった。戦後、各邦では、戦時中押さえられていた各階層間の相対立する多様な経済的、社会的利害が直に議会に表出されることになった。例えば、負債を負った農民達は税の軽減、負債を取り立てようとする訴訟の差し止め、紙幣の増発を求めた。商人や債権者達は、私的契約の保護、外国貿易の促進を求めた。職人達は、農産物の価格統制、商取引における独占の禁止、輸入製造品に対する保護関税を訴えた。起業家達は法律上の特権と法人格の認可を請願した³⁸。こうした各階層の多様な要求の内、各邦では新しく制定された憲法に基づき、西部地方における議員定数の拡大と共に、西部の小農民の代表の影響力が議会において高まり、農民達の要求に応える法律が制定されると、それに反対する利害関係者も彼らの代表を通じてそうした法律の廃止ないしはその施行の阻止に動いた。こうして、「朝令暮改のような法律の濫造」³⁹という現象が生まれ、各邦の立法作業は社会的な指導階層にとっては無秩序そのものに映った。マディソンによると、各邦では独立後の 10 年間で、植民地時代を通して制定された数よりもより多くの法律が制定されたという⁴⁰。各邦の議会は広範な立法権を有していたが、執政府と司法府もその影響下にあったの

³⁵ 五十嵐武士、前掲書、205 頁—206 頁。なお、ウィルソンの詳しい経歴については、参照：斎藤真解説「ジェームス・ウィルソン“フィラデルフィア市民集会における演説”」（1787 年 10 月 16 日）、『原典アメリカ史・2』、335 頁-336 頁。

³⁶ モリスは晩年に土地投機に失敗して破産し、3 年間負債用監獄に入牢した（斎藤真、前掲書、203 頁、注（24））。またウィルソンはマディソンと共に連邦憲法制定を推進し、1789 年から 98 年まで年最高裁判所判事を務めたが、土地投機に失敗し、逃亡先のノース・カロライナにおいて 56 歳で死去（斎藤真、前掲書、246 頁、281 頁、注（4））。

³⁷ 五十嵐武士、前掲書、207 頁-208 頁、215 頁、注（59）。

³⁸ ゴードン・S・ウッド・中野勝郎訳『アメリカ独立革命』、173 頁。

³⁹ 前掲書、168 頁。

⁴⁰ 前掲書、171 頁。

⁴¹ 前掲書、172 頁。

で、一種の議会の「暴政」に近い状態が生まれているところもあった⁴¹。こうした状態の出現に最も懸念を示したのは各邦の東部沿岸地域の都市に居住する既得権益層であった。彼らは、下からの民衆の要求が公共善という観点から見て濾過されることなく、邦政治に直に反映される一院制議会の専制化を民主政の行き過ぎであると受け止める傾向を示し⁴²、極端な場合、「忌まわしい民主政、それは頭のない野獣だ」⁴³、と批判する者さえ現われた。

さらに、西部の小農の影響力の増大を示す一つの象徴として挙げられるのは、西部から議会のある東部の首都まで行くのには、鉄道や自動車のない時代なので、距離や旅費などを考量に入れた平等の観点から、首都を邦の中心、つまり西部へ近づけるべきとの主張が展開され、この主張が各邦で大勢を占め、実際、多くの邦が首都を西へ移動させている。例えば、ニューハンプシャー邦はポーツマスからコンコードへ、ペンシルヴェニア邦はフィラデルフィアからランカスターへ、ヴァージニア邦は、ウィリアムズバーグからリッチモンドへ、ニューヨーク邦はニューヨークからオ-ルバニーへと移動させているのである⁴⁴。

当時、既得権益層の「教養」のある指導者の間では、別稿（アメリカ合衆国憲法の制定過程（一））ですでに述べたように、「民主政は有徳な人民にのみ適している」と言う古典古代の民主政観が支配的であった。そして、この民主政観が実証される事態が発生したのである。長い間政治的に発言する機会が与えられて来なかった民衆に発言が許され、権利意識に目覚めると共に、その要求を政治的に実現する制度が憲法によって創設されたことが知られている状況の中で、徳に欠けた民衆においては、彼らはその要求が新しく創設された政治制度によって満たされていないと感じた場合、そしてその要求が実現される制度のチャンネルが詰まっていると判断した場合においては、往々にして直接行動に走る傾向が見られた。その顕著な例は、1786年、マサチューセッツ邦で起こったシェイズ（Shays）の反乱であろう。上記の通り、戦時中、各邦では輸入が増大してその対価として大量の正貨が海外に流出した。そのために、それを埋め合わせるために大量の紙幣が発行され、インフレとなり、物価や賃金の高騰を招いた。さらに輪をかけて高い税金と農産物の価格の下落が続いた。政府はこうした事態を收拾するために物価や賃金の統制に走った。それに対して、商人や生産者が抵抗し、1780年後には紙幣の発行が断念される。しかし、戦後、不況が到来し、流通手段の欠乏による経済の循環の乱れが生まれ、紙幣の発行を求める要求が再び起こった。これに答えて、各邦ではやむを得ず紙幣を発行したところもある。マサチューセッツ邦はそうした要求には応じなかった。その結果、負債を抱えている人にとって、インフレなら実質的にその負担が減るのに反して、デフレになると、その負担感は逆に高まることになった。戦後の経済不況で西部では負債の返済に苦しむ農民の数が増大しており、そして負債の返済が滞ると、その負債の担保となった土地が取り上げられる事態が広まった。また、貧農は負債の返済が出来なければ、当然税金も払えないので、税の滞納者も増大した。政府や債権者は法的手段に訴えて、こうした債権の取り立てを強行した⁴⁵。負債を抱えて困窮した約二千名の貧農は、そ

⁴² 有賀貞、前掲書、204頁。

⁴³ G. S. Wood, *The Creation of American Republic 1776-1783*, 1972, p.333.

⁴⁴ ゴードン・S・ウッド・中野勝郎訳『アメリカ独立革命』、169頁。

⁴⁵ マサチューセッツ邦は紙幣発行に応じていない。有賀貞他編『世界歴史体系・アメリカ史Ⅰ』山川出版社、1994年、182頁。関誠一「近代憲法の形成と財産権の保障—シェイズの叛乱とアメリカ合衆国憲法の制定を巡って」『茨城大学文理学部紀要』（社会科学（7）：1-42）、1957年4月、29頁-31頁。

れに反対して、1786年8月に紙幣の発行を要求し、さらに負債の取り立てを実行するために開かれる裁判所の開廷を阻止しようとした。彼らは元将校のシェイズを指導者として武器を取って決起した。民兵隊と一時衝突したが、双方が解散することで衝突は一応避けられた。四季毎に治安判事が巡回して裁判を行うことになっていたのに、裁判が中止になったことで小康を得た。その後、翌年1月、再び決起した貧農たちが武器庫を襲撃した。今回は邦政府に忠実な民兵隊が反乱した貧農の鎮圧に当たり、その大半が逮捕されたが、指導者のシェイズは逃亡し、反乱は終結した。その後、少数の例外を除き逮捕者は釈放されて、反乱は一応終息を見た。1787年の前半の選挙では貧民の代表が多数当選し、マサチューセッツ邦議会では反乱を起こした貧農の要求を受け入れて負債救済法が制定された⁴⁶。この法律は債権者よりも債務者の利益を優先させるものであり、従って財産権の否定に通じることになる傾向を助長しかねないと言う懸念がマサチューセッツ邦の経済的な指導階層の中に生まれた。彼らは、このシェイズの反乱とその後始末の過程から学んで、それまで強力な中央政府の樹立に対して消極的であった態度を変えることになった⁴⁷。さらに、人民に徳性が欠けていることが明確であるなら、そうした徳性に欠ける人民に基礎を置く共和政は果たして存続することが可能なのか、という創設されて間もない新しい政治体制に対する疑念も擡げて来た⁴⁸。

この反乱は財産権の否定を目指した徳性のない人民の動きとして曲解されて全国に新聞を通じて広められた。このフェイク・ニュースは全国の資産階級、つまり経済的な指導階層に恐怖感を抱かせるのに余りあるものがあつた。それまでは社会秩序は基本的にタウンの住民の自治によって維持されてきた。そして、広域に渡る社会秩序の維持もカウンティ単位での治安判事による裁判を通して図られた。その場合でも、治安判事の判決の執行はカウンティを構成する単位の各タウンの自治力で担保されてきた。ところが、シェイズの反乱に見られるように、軍隊の力を借りなければ、広域の社会秩序の維持が不可能になったことが痛感された。もし、あらゆる脅威に対応できる強力な政府がなければ、社会全体が無政府状態に陥ってしまうのではないかと憂慮する人々が増えた⁴⁹。そればかりではない。戦後、資本主義経済が浸透・拡大し、それに伴って財産権と私的契約の遵守が国家権力によって保障される体制、つまり社会秩序の予測可能性の確立が経済的指導階層にとっては経済生活の発展のために急務として認識されるようになっていた。こうして、各邦の内政における過度の民主化への恐れが経済的指導階層をして全国的な強力な中央政府の樹立の必要性を痛感させた。またそれ

⁴⁶ ゴードン・S・ウッド・中野勝郎訳『アメリカ独立革命』、184頁。斎藤真訳「シェイズ反乱の背景」(1786年)、アメリカ古典文庫 - 16・斎藤真編『アメリカ独立革命』研究社、1978年、190頁-192頁。

⁴⁷ M・ジェンセン、前掲訳書、42頁。五十嵐武士は、マサチューセッツ邦の態度変更にはシェイズの反乱の他に、東部の孤立を恐れた点を挙げている(前掲書、143頁-144頁。)。なお、本稿の注(45)に挙げた関連文において、シェイズの反乱とその影響について次のような解釈が展開されている。アメリカの独立宣言には人間は生まれながら平等に作られていると言う政治原則が謳われており、それが貧農の間に伝え広がり、土地や財産の不平等是正を求める「水平運動」が各地に生まれた。とりわけ、マサチューセッツ邦では、それはシェイズの反乱の形態を取った(29頁)。こうした事態の出現を見た有産者階級の間には財産を守る強力な中央政府の確立を要求する運動が生まれた。その到達点が連邦憲法の制定であった(39頁)。また本論文はシェイズ反乱に関してその経済的原因を知る上において有益である。なお、有産者階級の中で、とりわけ公債などの動産所有者がその償還を確実に確保するために、つまり経済的動機から強力な中央政府の樹立を画策したという主張は、本稿注(7)に挙げたビアードの『合衆国憲法の経済的解釈』において展開されており、有名である。

⁴⁸ 有賀貞『アメリカ革命』、205頁。

⁴⁹ E・S・モルガン、前掲訳書、131頁。

によって全国的レベルでの中央政府の樹立を目指す人びとの結合も強まるようになった⁵⁰。

5、内外の危機に対応するための集権的な連邦国家樹立への模索

以上見て来たように、13の植民地が一丸となって「独立宣言」を発してから約10年が経過した1786年から翌年にかけて、植民地の連合体の「アメリカ合邦国」は国家性の欠如の故に、諸外国から侮られ、内では各邦において有徳な人民の自治の延長形態として創設された共和国においてその創設の際の前提となっていた人民像とは異なる、私利私欲に駆られ自己中心的な「人民」の主権的な政治機関と化した議会によって振り回されている状況が生まれ、社会秩序と政治の安定性が大いに損なわれ始めていた。こうした状況を克服しない限り、「アメリカ合邦国」は分解の道を辿ることは必至と思われた。こうして、この危機を打開する方向として集権的な連邦国家の樹立以外には道はないという認識が各邦の指導的な政治的エリートたちの間で共有されるようになったように見られる。「独立宣言」の立役者のジェファソンはフランクリンと入れ替わりに、1785年にフランス公使となってパリに駐在していたし、またマサチューセッツ邦のジョン・アダムズも同じ年にイギリス公使となってロンドンに駐在していた。従って、連邦国家の樹立という「建国の論理」の実現は、「独立・革命の論理」を実現した政治的エリートたちよりも若い世代のマディソンやハミルトンなどが担うことになった。

上述の通り、1786年という年は、各邦政府が戦後の経済的混乱に適切に対応できず、さらに諸階層間の利害の対立に対してもその解消に失敗し、社会秩序の不安定化が進んでいた。また各邦間においても、通商政策をめぐる利害の対立によって、ニューイングランドと中部の諸邦および南部の対立が激化して連合の三分割案が論議されるなど、連合の再編の動きが生まれ、「合邦国」の分解の危機が現実のものとなって来たかのように思われた。こうした中で、大局的な見地から、こうした危機を克服しようとする動きが13邦の中で人口が最も多く、かつ植民地開設が一番早かったヴァージニア邦のマディソンや、中部のニューヨーク邦やペンシルヴェニア邦の既得権益層の代表的政治的エリートなどによってすでに始められていたことは注目に値する。

マディソンの他に、ペンシルヴェニア邦のジェームズ・ウィルソン、グーヴァヌー・モリス、マサチューセッツ邦のルーファス・キング (Rufus King, 1755-1827) などは、統一した国民 (Nation) を主体として国家の確立を目指しており、ナショナリストと称されていた⁵¹。彼ら

⁵⁰ 金井光太郎『アメリカにおける公共性・革命・国家—タウン・ミーティングと人民主権との間—』木鐸社、1995年、215頁-218頁。

⁵¹ M・ジェンセン、前掲訳書、47頁、62頁。五十嵐武士は、その著書中で、連合規約制定時においてアメリカ全体の立場から連合会議を中央政府として位置づけ、それにより多くの権限を与えるべきであると主張した、ジョン・アダムズ、ディキンソン、ジェームズ・ウィルソン、ベンジャミン・ラッシュなどを第一期のナショナリストと規定し、次に、R・モリスが連合規約に基づいて連合会議を運営している中で、より強い権限を持つ中央政府の必要性を痛感し、連合会議の権限強化に努め、失敗したが、彼を第二期のナショナリストと規定している (前掲書、131頁-132頁)。また、ナショナリストを支えた13の邦を横断する社会階層として、ジェンセンに従って、①大陸軍の元将校が結成したシンシナティ協会の会員、②新興の製造業者、③輸入業者、④大陸会議の公債所有者、⑤信念として強力な中央政府の樹立を目指す人びと、を挙げている (145頁、注(8))。なお、五十嵐武士は「アメリカ全体の政治的統一自体を政治的信条とする⑤の範疇の人々を、「彼らが政治化されたアメリカ人意識を持つことに着目してナショナリストと呼ぶ」(130頁)と述べられているが、連邦憲法制定会議におけるナショナリストはまさにそうした人々であったと言える。

の間には、勿論、新しい国家の構築の仕方やその在り方についての意見の相違があった。とはいえ、彼らは、10年前に13の植民地がそれぞれ憲法を制定して新しい邦政府を創設した経緯を踏まえて、今回は13の既存の邦の住民を一つの国民と捉え直して、その国民を主体とする新しい国家、つまりアメリカ全国を一つの単位とする新しい国家を創設するという構想を抱いていた。とはいえ、マディソンやウィルソンなどは、新しい政治的統一体の国家の創設に際しては、それは、すでに存在する13の邦政府の存在を尊重し、かつその連合体の連合会議の弱点を是正して、強固な統一国家を建設して行く方向が現実的であると考えていた。従って、新しい広域国家の創出においては、独立・革命の基本原則を最大限に尊重すること、そして新しい国家も当然に邦政府の存立の根拠となっている人民主権の原則に基づかせなくてはならないこと、この二点を不可変の前提と考えていた。次に、最初の英領植民地であったヴァージニア邦が初めは商業目的のために設立された民間会社であった点を回顧して、新しい国家も下から作り出される組織である点を鑑み見て、組織の管理・運営（governing）の観点から、組織としての新しい国家の舵取りを担う機関の政府（Government）の構成はどうあるべきかを、13の邦政府の憲法政治の経験を反省的に捉え直して、そこから学び、さらに古今東西の国家の歴史から最良の政府形態は何なのかを研究しながら、新しい国家の政府制度案を構想していた。また、国家と言うものはそれを取り巻く他の諸国家との関係の中においてその在り方が決められることから、ヨーロッパの大国からの圧力に対抗するために新しい国家の構築が迫られている状況において、ヨーロッパの上から統治されている諸国の歴史的経験からも学ぶべきところがあれば、それを取り入れるように努めていた⁵²。その結果、彼らが選択した新しい国家構想は、まず全国民に正当性の根拠を置く強力な中央政府が中心となる政治体（Polity）の樹立であったが、既存の主権的な邦政府の存在を尊重しなくてはならなかったため、それを一応前提にはするが、それを可能な限り地方自治体に近い存在に変え⁵³、次に既存の国家連合体の中央政府である連合会議を改組して、それに、それが現在保有する権限——西部の新しく開拓する土地の処分権及び拡大予定の新領土における新しい邦の統治システムの導入に際しての指導権、講和後一応解散したといえ、その中核部分が残されているその指揮下の軍隊、そしてそれを財政的に支える公債発行権など——に加えて、対外的にそのプレゼンスを示すことのできる陸海軍の建設、中央政府の財政的独立を支える課税権、対外貿易をコントロールできる関税徴収権など、そして最後に対内的には広域国家の人民を対象とする立法権——しかもそれは既存の邦政府の立法を拘束する効力を有るものでなくてはならない——を持たせる、集権的な連邦国家案であった。

言うまでもなく、この新しく樹立される予定の連邦国家の立法権に対して、それが既存の邦政府の法律に優位し、かつそれをその法的拘束下に置かせようとしたのは、中央政府が広域国家を「管理・運営」するために政治の総括機能として必要であったばかりではなく、資本主義経済の安定的発展のためにもそれが必要であったからである。

顧みるなら、1776年の「独立宣言」を前後して各植民地は憲法制定とそれに基づく政府

⁵² 『ザ・フェデラリスト』に寄稿したマディソンの執筆部分には彼が新しい国家の在り方についての構想や研究において参考にした古今東西の国家の在り方の研究の跡が見られる。例えば、ギリシャ、ローマの政体の研究については、第18篇、19篇、第20篇、第38篇、第63篇、また同時代のヨーロッパのドイツ、スイス、ネーデルランド、ポーランドなどの連合または連邦については、第19篇、第20篇、第51篇などに見られる。

⁵³ M・ジェンセン、前掲訳書、49頁、62頁。

の制度設計においては、「独立・革命の論理」が強く作用して、後に Popular Government とか Simple Democracy と表現されるような、各地の特殊な共同意志や利害または感情で動かされる「人民」の意志が直接に「政治の世界」に反映される直接民主政に近い政府の制度が作り出されていた。それはトマス・ペインの影響を強く受けて作り出された一院制議会、および二院制をとっても下院の「絶対的な優位性」の政府システムであった。もっともペンシルヴェニア邦などの少数の邦を除いては、ジョン・アダムズの勧告もあり、原則として三権分立制の原則が採用されてはいたものの、上記したようにヴァージニア邦ではジェファソンが「ヴァージニア覚書」の中で批判しているような立法府の「選挙に基づく専制政治」が行われていた。当時を世界史の中で見るなら、封建主義経済から資本主義経済への移行期にあった。資本主義経済の安定的な成長と円滑な展開のためには、まずは個人の自由とその自由な活動の産物としての「所有権」、つまり財産権が保障され、次に個人間にその所有物が安全かつ自由に交換される社会システム、言い換えれば私的契約が遵守される「社会秩序」の確立が何よりも必要があった。近代国家とはそうした「社会秩序」を確立し、その安定的な展開を究極的には物理的強制力を持って保障する政治体 (polity) であると言えよう。周知の通り、封建主義体制から資本主義体制への転換は、フランスでは間もなく「大革命」によって暴力的な方法で実現されることになるが、「移民」という形で封建主義体制から抜け出た人々からなる「アメリカ合邦国」では、資本主義経済が緒に就いたところであり、その安定的な展開のためには資本主義経済システムに適合的な「社会秩序」の確立とそれを保障する強力な政治体の確立が何よりも強く求められていたと言えよう。後に連邦憲法案を擁護するために、マディソンは、ハミルトンなどと共にニューヨークの新聞に連載し、後にまとめられて一冊の本となった『ザ・フェデラリスト』の中で、西部の貧農の利害が強く反映された諸邦では「紙幣増発・債務破棄・財産均分化への激しい要求や、その他の邪な企て」が見られ⁵⁴、さらに「国民にとって迷惑な」立法における「朝令暮改」が年中行われている邦議会の在り方について批判を展開している⁵⁵。またハミルトンも同じ批判を展開している⁵⁶。こうした邦政府の在り方、とりわけ一院制議会の「暴政」は社会秩序及びその予測可能性を著しく損ない、資本主義経済の安定的な展開を大いに妨げる事態であると、彼らは受け止められていたのである。こうした諸邦政府の立法傾向を東部沿岸地域の都市に住む既得権益層は民主政の否定的側面として捉え、その克服を強力な中央政府の樹立によって成し遂げようとしていたのである⁵⁷。

さて、1786年の連合の解体の危機が現実化する可能性が高まる中で、ナショナリストたちは実際に既得権益層を代表して「建国の論理」に基づいて強力な集権的な連邦国家の樹立に動き出したのであった。ナショナリストたちの中で連邦国家の樹立に最も精力的に動いた代表的な政治的エリートはマディソンであるが、彼は、この10年間、「独立・革命の論理」

⁵⁴ A・ハミルトン、J・ジェイ、J・マディソン、前掲訳書、第10篇（マディソン）、65頁。

⁵⁵ 同上訳書、第37篇（マディソン）、153頁。

⁵⁶ Hamilton・Madison・Jay, Dover Thrift Editions, *The Federalist Papers*, 2014, No. 73 (Hamilton), p.360.

⁵⁷ C・A・ピアード・池本幸三訳、前掲訳書、174頁-175頁。

⁵⁸ マディソンは、『ザ・フェデラリスト』第10篇の冒頭で、「popular governmentの原理を損なうことなしに、その害悪に対しては適当にこれを匡正できる何らかの案があるならば」、という前置きをしているし、また第39篇の冒頭でも、「共和主義的形態以外の政府形態をもってしては、アメリカ人民の精神 (genius) にもそぐわず、アメリカ革命の基本的原理にも合致せず、・・・」と述べており、ここに彼の基本的な立場が垣間見られると言えよう。なお、憲法制定会議の出席者

が行き過ぎて、それが「亡国の論理」へと脱線しかねない状況が生まれていることに強い懸念を抱きながらも、とはいえ、この「独立・革命の論理」は否定できないので、一応その上に乗り、その否定的な作用をできる限り抑制させながら、「建国の論理」をそれに接合させる難題に取り組むことになった⁵⁸。その際、すでに一足先にマサチューセッツ邦のジョン・アダムズの取った「建国の論理」を受け継ぎ、それを広域国家に適用させて行く道を探ることになる。そして、立法府の「絶対的優位」の体制を抑制する方法としては、マサチューセッツ邦憲法から学び、三権分立制をマサチューセッツ邦において採用された制度よりもさらに機能面でより強化させた方向を模索することになるのであった⁵⁹。

こうした分権的国家連合体を集権的連邦国家への再編の新しい国家構想を持ったナショナリスト達、とりわけマディソンなどは、既存の連合会議によって連合規約を改正し、それを各邦議会が批准するという正規の手続きでは、邦主権論者の多い各邦の現状では極めて困難であることが予想された。そこで、マディソンらは彼らが抱く新しい国家構想を実現するためには、全邦横断的に彼らと志を同じくする者がまず集まり、そこで彼らが事態を打開する新しい方法を考え出し、それを実現するという方針を決めた。そして、この方針を実現する口実として、まず目下通商問題を巡って各邦間において対立が深まっている現状打開を図るために、その解決の障害となっている連合の在り方を問い直すという大義名分を掲げた会議の召集に着手したのである。

こうして、マディソンとその協力者は、目下多くの邦の既得権益層が痛感し始めている通商についての統一的な規制に関する事柄を討議するための諸邦の会議が必要であるという点について、まずヴァージニア邦議会を説得した。そして説得の功が奏して、そうした会議の

について記録したジョージア邦代表の W・ピアース (William Pierce) は、マディソンの人物像について次のように伝えている。「マディソン氏は、公的生活が長い人物である。特に顕著なことに、すべての人々が彼の偉大さを認識しているようであった。彼は、重厚な政治家と学者を合わせたような人物だ。あらゆる大きな問題を扱うたびごとに彼は憲法制定会議を明確に導いた。・・・彼は連合の中でどのような人物よりも合邦国に関する事柄について正確な知識を持っている。彼は連合会議に議員として二度務め、連合会議に参加した者の中で最も有能な議員の一人だと常に思われた。マディソン氏は 37 歳であり、非常に控え目な紳士であり、非常に人柄が良い。知人の間では彼は気兼ねすることなく気安い会話をする。」(西川秀和、前掲書、38 頁。)

⁵⁹ 斎藤守胤『アメリカ民主政治』慶応義塾大学法学研究会、1960 年、162 頁。イギリス公使に赴任中のジョン・アダムズは 1787 年 2 月にロンドンで『アメリカ諸邦政府の憲法擁護論』(A Defence of the Constitutions of Government of the United States of America) 第一巻を刊行したが、同書は「連邦憲法制定会議のメンバー達の手に渡り、明らかにそこで影響力をふるった。」(チャールズ・E・メリアム・中谷義和訳『アメリカ政治思想史 I』(1903 年)お茶の水書房、1982 年、106 頁。)という。ジョン・アダムズが同書を執筆したのは、フランクリンによって急進的で民主的な一院制政府のペンシルヴェニア邦憲法がフランスで紹介され、フランスの知識人を熱狂させていたので、1779 年、一時帰国してマサチューセッツ邦憲法を起草した後、イギリスに戻り同憲法を紹介したところ、チュルゴーによって「一切の政治権力を一つの主権団体に集中させることなく、政府の権力を分割しそれらを抑制と均衡させる体制」を作り出した点を挙げて、マサチューセッツ邦憲法を批判したので、それに反論するためであった。同書では、ギリシャから当時までの二千数年間の間に存在していた諸国の政体を「民主主義国家 (republic)、貴族主義、君主主義国家 (リプブリック)」の三つに類別し、それらを比較研究してその長短を示し、さらにこの三つの共和政及び混合政体論 (mixed governments) を弁証した理論家の所説を紹介し、結論としてイギリスの混合政体をその機能面において受け継ぐ三権分立制に立脚する制限政府論を擁護している (Da Capo Press Reprints, 1971.)。メリアムによると、ジョン・アダムズは憲法制定会議には参加できなかったが、同書によってそのメンバー達に影響を与えることを目指していたという。そして、彼の政治思想の核心を次のようにまとめている。「彼は人民主権を政治制度の基礎とし、また民衆の福祉をこの制度の目的であると信じてはいたが、人民大衆が政府をうまく管理し、いわずや自らの支配者を公正に選び得る能力を身につけているということについては殆ど信じていなかった。庶民は国家の基礎ではあるが、政治問題の指導権は、紳士、「生まれの良いもの」の手中に委ねられねばならないとしていたのである。」(同上訳書、115 頁。)
「建国の論理」を優先させているジョン・アダムズとマディソンの両人はその政治思想において殆ど近似しているように思える。

招集の承認を得た後に、邦政府がそうした会議をメリーランドのアナポリスにおいて開催したいので、代表の派遣を望むとの招請状を諸邦に送ることになった。もし、会議の招集が成功したなら、この会議で全委員の一致で連合会議への勧告を纏め、それを連合会議に送り、事態の打開の機運を醸成しようと画策したのである。招請邦のヴァージニアを除いて、この招請に応えたのは、ニューヨーク、ニュージャージー、ペンシルヴェニア、デラウェアの中部の四つの邦であった。この五邦の代表は1786年9月11日にアナポリスに集合した。そして14日にその会議は終了した。マディソンはこの会議の一か月前にジェファソンへの手紙の中で、この会議招集の意図について、「連合会議の内外で、多くの紳士たちがこの会議を、連合規約改正の全権を持つ連邦憲法制定会議^{コンヴェンション}の開催に役立つものにしたいと望んでいます。現下の危機にあって、その目的達成は絶望的なので、通商改革以上には考えを広げないでいます。」と書いている⁶⁰。同会議は、マディソンなどの思惑の通り、1787年5月にフィラデルフィアにおいて全体会議の開催を呼びかけるハミルトンの起草した報告書を採用した。その中に、この全体会議は「連合政府の構造^{フェデラル コンステイション}を連邦(Union)の緊急事態(exigencies)に適合させるのに必要と考えられる、より進んだ諸規定を案出する」、という希望が述べられていた⁶¹。この会議の一か月前に、シェイズの反乱があった。この反乱に直面したマサチューセッツ邦も、上記の通り、それまで中央政府の樹立に消極的であったが、ついにその態度を変えていたのである。

アナポリス会議の報告書は直ちにすべての邦と連合会議に送付された。そして、連合会議は翌年の1787年2月21日についてフィラデルフィアにおいて会議を招集する件について同意した。こうしてアナポリス会議の呼びかけに対して、ロード・アイランドを除くすべての邦は、各々最も有力な政治家をフィラデルフィアに派遣することになった。1787年5月25日、フィラデルフィアのカウンティ庁で後に連邦憲法制定会議と称されるようになった会合が開催された。初日は29名が出席し、その後さらに会議中に26名が参加した。初日に会議の議長にワシントンが選出された。この会議にはフランクリンも加わった。フランクリンはすでに82歳の高齢であるが、一年前フランスから帰国して憲法改正をめぐる紛争が続いているペンシルヴェニア邦の執行協議会議長、つまり統領(Governor)に推挙されていて、この会議にはペンシルヴェニア邦の代表団を率いて会議に出席していたのである⁶²。

⁶⁰ E・S・モルガン、前掲訳書、134頁-135頁。C・A・ビアード、前掲訳書、85頁。なお、C・A・ビアードの説明によれば、マディソンらは「正規の手段でその大目的を実現するのに失敗したので、現行の法的枠組みの外で一つの革命的プログラム(a revolutionary programme)を採用させようと望み、まわり道をとって連合規約<改定(revise)の憲法制定会議(Convention)を開催する仕事に乗り出した。」という(C・A・ビアード、前掲訳書、86頁)。

⁶¹ C・A・ビアード、前掲訳書、85頁。Max Beloff, ed., *The Federalist, second edition, 1987*, Appendix 2 The Annapolis Convention, p.463.

⁶² ゴードン・S・ウッド・池田年穂他訳『ベンジャミン・フランクリン、アメリカ人になる』、263頁-264頁。

⁶³ W・バジヨットは、その著書『イギリス憲政論』(1868年)において、1868年の第二次選挙法改正を契機に急速に変容するイギリスにおける憲政の動態に関してその解明に努めているが、その際、イギリスの国家権力は三権に分立しているのではなく、一体的であり、その作用において次の二つの部分に分かれている、と述べている。すなわち、女王と上院は国民の尊崇心を集め、それによって国民の国家権力への服従を調達する「尊厳的部分」を担当し、下院とその最高委員会の内閣は「実効的部分」を担当している、と分析した(小松春雄訳『イギリス憲政論』世界の名著60、中央公論社、1970年、67頁-68頁)。齊藤真と五十嵐武士は、このバジヨットのイギリス憲政を分析した概念を用いて、この会議において、ワシントンとフランクリンは参加者の尊崇心を集め、会議を成功へと導く上において参加者の服従を調達する「尊厳的部分」を担い、マディソンはその「実効的部分」を担った、と分析している(齊藤真、前掲書、235頁。五十嵐武士、前掲書、157頁-158頁、161頁、注(27))。

当時、ワシントンとフランクリンはアメリカで最も尊敬されていたので、ワシントンが議長に選出され、さらにフランクリンがこの会議に参加したことによって、この会議の権威が一挙に高まったと見られる⁶³。この会議の主役を演じたのは36歳のマディソンをはじめ30代、40代の政治的エリートたちであった。そして、この会議に出席出来なかったジェファソンの考え方はマディソンによって、ジョン・アダムズの考え方はゲーヴェニア・モリスによってそれぞれ代弁されたが、ここに集まった人々の多くは、10年前のアメリカ独立宣言に関わった著名な政治家であり、のちに「建国の父」と称されて神格化されることになる人物たちである⁶⁴。会議は箱口令が敷かれ安息日を除いて毎日非公開で運営され、盛夏を挟んで約三か月半以上も継続し、侃侃諤諤の議論の末に、ようやく9月17日、連邦憲法案の作成に漕ぎ着けることに成功したのである。

6、連邦憲法の制定過程

(I) 二つの憲法案を巡る争い

集まった各邦の代表者達の多くは、機能不全に陥って久しい連合会議を廃止し、それに代わる、アメリカが当面する内外の緊急を要する諸問題を適切かつ実効的に解決できる強力な権限を持った中央政府の樹立が必要であると言う点では認識を共有していた。それ故に彼らは会議に馳せ参じたのである。とはいえ、彼らの多くは中央政府が人民に受け入れられるものであると同時に、13の独立国家を前提にそれが運営されるような組織であることを望んでいた⁶⁵。但し、それは、これまでのように諸邦政府の介入を受けないようにすべきである、とも考えられた。こうした共通認識から引き出される中央政府像は、当然、それが通商規制権のみならず、課税権、法律制定権を有し、さらに法律をそれ自身の執行機関を通じて施行するそうした政府ということになろう。そして、中央政府に課税権や法律制定権が付与されなくてはならないなら、独立・革命の基本原則に従って、中央政府は主権者の人民によって選出され、かつその同意に基づいて活動できるように編成されなくてはならない、とも考えられた。最後に、過去10年間の各邦における憲法政治の経験を活かす必要もあると考えられた。換言するなら、下院の「専制化」の傾向が見られたので、一元的権力の暴走を抑制できるような政府の各機関間の牽制と均衡が働く三権分立制を採用し、中央政府の専制化を抑制できるような仕組みをも取り入れなくてはならない、とも考えられた⁶⁶。同会議に参加した各邦の代表は、大陸軍の元軍人の他は殆どが邦の統領かその経験者（7名）や、大陸会議、連合会議の代表の経験者（42名）であった。従って、彼らは、約10年間において何らか

⁶⁴ ゴードン・S・ウッド・池田年穂他訳『ベンジャミン・フランクリン、アメリカ人になる』、134頁-135頁。連邦憲法制定において討論で主導的役割を果たし「憲法の父」と称されているマディソンは、憲法制定会議が始まる前に、ワシントン、ランドルフ、ジェファソンなどに手紙で同会議の議事案を示している。彼らに示した提案の骨子は次の通りである。1、大邦が正当な影響力を持つことができるような代表制の原理の変更。2、「いかなる場合でも完全な統一性を求める積極的にして完全なる権威」の連邦政府への付与。3、「どのような場合であれ、諸邦の立法に対して反対する権限」を両院の内、議員定数の少ない院への付与。4、「国家の至高性」を「司法府」にも拡大すること。5、任期の異なる両院の設置。6、国家執政官（大統領）の創設。7、「内的及び外的脅威からの安全を諸邦に明確に保障する」条項を盛り込むこと。8、諸邦に対する強制権の宣言、9、批准を「邦議会の通常の権限からではなく、人民から得る」こと（西川秀和、前掲書、32頁-33頁）。なお、マディソンからワシントンに宛てた手紙（1787年4月16日付）の邦訳は、西川秀和、前掲書、210頁-211頁、巻末資料にある。

⁶⁵ ゴードン・S・ウッド・池田年穂他訳『ベンジャミン・フランクリン、アメリカ人になる』、139頁。

⁶⁶ 同前訳書、141頁。

の形でアメリカの舵取りを担った経験を有しており、またそれぞれの邦においても政府の運営に携わった人々であるだけに、アメリカが直面する危機についてはお互いがその認識を分かち合うことができたし、また自分の邦の憲法政治の経験についても意見の交換を通じて、以上のような共通認識を持つようになったと言えよう。

ところが、こうした共通認識に基づく中央政府樹立の必要性は全代表の間では共有されていても、しかし具体的にどのような政府の形態が最適なのかという議論の段階に入るや、意見の対立が起こった。この会議にはシェイズの反乱の影が落とされていて、「財産が人間の生命と自由との唯一の真の保障」⁶⁷である筈なのに、財産の否定へと走る徳のない暴民の跋扈を許すデモクラシーを阻止する必要がある、そのためにも、政府形態として立憲君主制を採用すべきである、とナショナリストと称されている人々の中で最右翼のハミルトンとディキンソンが主張した⁶⁸。しかし、大多数は共和政以外のことは考えられなかったため、そうした時代逆行的な主張は否定された⁶⁹。会議参加者全員を納得させるような新しい政府形態についての創造的な構想は提案されなかったため、会議参加者の大部分の共通認識、つまり13の主権的な独立国家を前提にして、独立・革命の基本原則を尊重し、かつ各邦の憲法政治の否定的な側面が現れないような政府を構成する権力機関の相互の牽制と均衡が働く三権分立制を採用した政府の構築を目指すことになった。

実際、そうした条件にある程度見合う憲法案がヴァージニア邦統領のランドルフによって5月29日の会議にヴァージニア決議案として提出されていた。それは、全人民にその正当性の根拠を置く全国政府樹立案である。それまで各邦に見られる一院制議会の専制を防止するための工夫として、ジョン・アダムズの『政府論』（1776年）の主張に従って議会を二院制にし、さらに議会に対して抑制と均衡の関係に置かれる執政府と裁判所の二権を設けて、三権分立制を採用した政府案である。とはいえ、執行府の長と最高裁判所判事は議会によって選出されることになっている。従って、三権分立制の採用とはいえ、議会優位性は維持されている。次に、全国政府はその権限を、各邦政府とその機能に応じて分け合うという内容であるが、邦の法律は新しく制定される連邦憲法とそれに基づいて設立される全国政府の法律に反する場合は否認される、という既存の邦の主権を大幅に制限ないしは否認するものであった⁷⁰。この案の作成においては、マディソンの考え方も大いに取り入れられてはいるが、彼の国民国家的な中央政府案は大幅に薄められている。というのは、ヴァージニア邦政界においてもナショナリストたちは多数派ではなく、ランドルフをはじめ多くの有力政治家は連合政府に代わる強力な中央政府の樹立については賛成であるが、邦政府の存在を軽視ないしは無視する考え方には反対であり、従って、ヴァージニア決議案は両者の妥協案であったからである。この案が提出され、それに基づいて議論が始まり、それが議論のたたき台になって新しい国家の輪郭が描かれるようになった時点で、6月13日に、邦主権擁護派の中の強硬邦のニュージャージー、コネティカット、ニューヨーク、デラウェアは権力の重心が全国政府に置かれているように見えるヴァージニア決議案に対して、権力の重心をあくまでも各邦に置く、つまり13の独立国家の主権性を前提にして、その主権の一部を中央政府へ移譲

⁶⁷ 同前訳書、132頁。

⁶⁸ C・A・ピアード、前掲訳書、186頁、190頁。有賀貞『アメリカ革命』、206頁。

⁶⁹ M・ジェンセン、前掲訳書、141頁-142頁。有賀貞、前掲書、206頁-207頁。

⁷⁰ 「ヴァージニア案」、『原典アメリカ史・2』、307頁、M・ジェンセン、前掲訳書、付録、181頁-182頁。

するが、しかし、中央政府はあくまでも連合会議のように各邦の代表によって構成されるべきであると主張し、その主張を盛った決議案がニュージャージー邦のパターソンによって提出された⁷¹。ニュージャージー決議案と言われているものである。この決議について討議が行われ、次いで6月19日にニュージャージー決議案について採決が行われたが、7邦対3邦で否決された。意見が出尽くしたところで、ある程度、会議の方向性が定まることになった。つまり、その間に全国政府と邦政府との関係について、邦の主張を大幅に取り入れて修正されていたヴァージニア決議案が憲法案のたたき台として正式に採用されることになったのである⁷²。

後に憲法制定会議と称されるようになったこの会議を主導したのは、言うまでもなく、ニューイングランド、中部、南部の雄邦、すなわちマサチューセッツ、ペンシルヴェニア、ヴァージニアの三つの邦であった。それはその経済力の点で全国経済において占めるその重要性が極めて高いと言うこともさることながら、その人口数の点でも圧倒的に大きな数を占めていたからである。一番人口の多いのはヴァージニア邦である。その人口数は約58万人(白人35万人、黒人23万人)であり、その次に多いのはペンシルヴェニア邦で、その数は32万7千人(白人31万9千人、黒人8千人)である。三番目に多いのはマサチューセッツ邦である。その人口数は31万8千人(白人31万2千人、黒人5千人)である。四番目に多いのはニューヨーク邦で約25万8千人(白人23万7千人、黒人2万1千人)、五番目に多いのはコネティカット邦で、約20万7千人(白人20万2千人、黒人6千人)であり、人口の一番少ない邦はデラウェアで4万5千人(白人4万2千人、黒人3千)である。以上の各邦の人口数は1780年を基準にして推計されたものであるが、総人口数が278万人(白人220万人、黒人約58万人)である。この三つの雄邦の人口数を合わせると、約123万人であり、それにニューヨークの約26万人を加えると、約149万人(53%)となる。さらに白人のみなら、122万人(55%)となり、優に過半数を超える数である⁷³。従って、上記の通り、ヴァージニア、ペンシルヴェニア、マサチューセッツの三つの雄邦の意見が一致すれば、アメリカの方向は大体定まることになると言えよう。連邦憲法制定については、この三つの雄邦においても、ナショナリストと、連合会議をより強化した形で残そうとする邦主権擁護派との対立があり、両派の力は伯仲していたので、邦主権擁護派の小邦が大邦の邦主権擁護派に加わることになれば、彼らが多数派になるのは必然である。従って、ナショナリスト達はヴァージニア決議案の修正版にさらに邦主権擁護派の主張を取り入れた新しい統一的な国民国家の政治機構を案出さなくてはならなかった。つまり、大いなる妥協が行われなくてはならなかった。次に、連邦憲法案の作成において、さらにアメリカ独立・革命の基本原則が尊重されねばならなかったのは当然のことであろう。アメリカの「独立宣言」には、普遍的な人間の生命と

⁷¹ 「ニュージャージー案」、『原典アメリカ史・2』、M・ジェンセン・前掲訳書、付録、183頁-185頁。ゴードン・S・ウッド・中野勝郎訳『アメリカ独立革命』、188頁。

⁷² M・ジェンセン、前掲訳書、67頁以下、181頁-183頁。憲法制定会議の公式の議事録は存在しないが、マディソンが毎日の議事経過を記録した日誌が残されている。それは、Max Farrandによって編集された『1787年の憲法制定会議の諸記録(The Records of the Federal Convention of 1787, 1911)』に所収されている。西川秀和氏の前掲書にマディソンの日誌の邦訳が資料として添付されている。そしてそれに基づく憲法制定会議の経過が順を追って紹介されており、有益である(36頁-54頁)。また、会議出席者の経歴とその資産、とりわけ公債などの動産の所有状況の紹介は、C・A・ピアード、前掲訳書、93頁-151頁にある。

⁷³ 有賀貞編『世界歴史体系・アメリカ史1』山川出版社、1994年、133頁。

自由の尊重、そして人間の平等および幸福追求の権利が謳われているので、その原理は最大限尊重されなくてはならなかった。とはいえ、会議参加者は東部の政治的エリート層であったので、彼らは「人間の生命と自由」を真に保障する基礎は財産であり、そして財産があって初めて「幸福追求」が可能となると解釈していたので、国家は財産を保障する権力機構であらねばならないと考えていた⁷⁴。こうした考え方を推し進めると、各邦が国の基本法と考えている「権利の章典」などの人間の基本的人権の保障は視野から消えてしまうことになるのは必然であろう⁷⁵。ましてや、彼らが構築しようとする新しい国家はヨーロッパの絶対主義国家やイギリスの立憲君主制国家と張り合う最小限の権力国家（Machtstaat）の体制である必要性に迫られていたので、彼らの国家構想案にはかつての母国のイギリスの立憲君主制国家像の残影が色濃く反映されていたと言えよう。彼らは出来得ればイギリスと同様な最小限の陸軍と強大な海軍という常備軍を擁する強力な中央政府の構築を構想していた。従って、独立・革命の基本原理の内彼らの念頭に残されていたのは平等という価値のみであったことは想像に余りある。それ故に、憲法作成においては、平等の価値が最大限重視されるようになったと見られる⁷⁶。その結果として出来上がった連邦憲法案の最終版には、次のような特徴が込められることになったと見られる。

憲法案に込められた第一の特徴は、13の主権的な国家を前提とした新しい政治的統一体の在り方としての連邦共和政の採用という点である。新しい国家の正当性はアメリカの独立・革命の第一の基本的原理に照らすなら、当然、人民主権にその基礎を置くことになる。従って、ハミルトンやディキンソンの主張するようなイギリスの立憲君主制の採用は不可能である。しかし、その機能面ではそれに近い国制の導入は可能ではないかと、ナショナリスト達は考えていた。人民主権を出発点に据えるなら、国家を構成する基本単位は人民ということになる。ところが、邦主権擁護論者は、各邦は人民主権に基づいて創出されているので、新しい国家の基本単位は邦にすべきである、と主張した。そして、彼らは、当時、ヨーロッパでは、スイスやオランダが連邦制を採用していることから、それに倣って連邦国家にすべきである、と主張して、自らを連邦主義者（Federalist）と称した⁷⁷。こうしたフェデラリスト達の主張に対して、ナショナリスト達を代表して、ジェームズ・ウィルソンは、全人民、つまり国民（Nation）を単位とする統一された新しい国民国家を樹立すべきである、と主張した。その際、彼は、連邦制をピラミッドに例えて、ピラミッドの底辺の面積を広げればしかるべき高度のものが出来上がるのだ、と主張して、全人民による選挙に基づく中央政府の方が、邦を構成単位とする連邦国家よりもより多くの人民の信頼を獲得することが出来る、と反論した。このウィルソンの主張には、中央政府を全人民による選挙に基づかせることによって、邦政府の介入から解放させることが出来ると言う期待が込められていたことは言うまでもない⁷⁸。このウィルソンの反論に対して、フェデラリスト達は、

⁷⁴ C・A・ピアード、前掲訳書、159頁-161頁。

⁷⁵ E・S・モルガン、前掲訳書、131頁-132頁。

⁷⁶ 前掲訳書、142頁-145頁。

⁷⁷ 初めにフェデラリストと称していたのは邦主権擁護論者であったが、ナショナリストが、(注97)の「政治工作」に基づいて、自らを「フェデラリスト」と称するに至り、その本来の意味ではなく、連邦国家主義者を意味する「意味の転倒」現象が起こった。

⁷⁸ 有賀貞、前掲書、220頁。齊藤真、前掲書、254頁。M・ジェンセン・前掲訳書、56頁

共和政は小国に適するが、大国には共和政は適せず、むしろ大国には君主政か貴族政が適する、というモンテスキューの教説を持ち出して反論し、全国を統一した大国の集権的政府を創出するのは危険であるので、共和政を取る邦を基本単位とする連邦国家を作り出すべきであると主張した⁷⁹。D・ヒュームは1752年に刊行した「理想の共和国についての一案」と題する論文の中で、モンテスキューの教説のような通俗的な意見は誤っており、「広大な地域において共和政府」を作るのは困難であるが、可能である、という主張を展開している⁸⁰。マディソンは、このヒュームの主張に拠って、大国でも工夫をすれば、共和政府の創設は可能であると主張して、統一された国民国家の確立の主張を繰り返した⁸¹。このように、会議において新しい国家を構成する単位を邦にするか、あるいは全人民にするかをめぐって対立が続いたが、この新しい国家の在り方を「連邦共和政」にすることで両者の主張の止揚が図られた。それを主導したのはマディソンである。

※参考文献は、(二) (下) に一括して掲載。

⁷⁹ 齊藤貞、前掲書、261頁-262頁。五十嵐武士、前掲書、246頁。

⁸⁰ D・ヒューム・小松茂夫訳『市民の国について』(1752年)(上)岩波文庫、1952年、205頁。

⁸¹ 有賀貞編『世界歴史体系・アメリカ史1』197頁、註(29)。有賀貞『アメリカ革命』、208頁-209頁。ゴードン・S・ウッド・中野勝郎訳『アメリカ独立革命』、196頁-197頁。