

「大陸横断鉄道」計画とアメリカ合衆国憲法

—インフラ整備における連邦権の拡大の契機として—

宗 像 俊 輔

はじめに

1830年にアメリカ合衆国で初めて鉄道が開業して以来、全国に鉄道網が張り巡らされるなか、ロッキー山脈を越えて東海岸と西海岸を線路で結ぶ機運も、西漸運動に刺激されて高まりをみせた。これがのちの「大陸横断鉄道」計画につながるが、同計画については、合衆国憲法の解釈、とりわけ連邦権の拡大か州権の維持かをめぐって鋭い対立が生じた。本稿では「大陸横断鉄道」構想が浮上して活発に討議される1848～62年に注目し、計画から建設まで連邦政府が主導するか、それとも州の監督のもとで行うかについて、それぞれの論を支持する連邦議会議員の発言を分析する。この結果明らかになったのは、「大陸横断鉄道」が計画される以前は州権論が根強く、鉄道敷設を含む内陸開発への連邦政府の関与は極めて限定的だったが、その計画が持ち上がってからはむしろ連邦政府が主導するよう方向づけられていったことである。

本稿において「大陸横断鉄道」は、1869年開通のネブラスカ州オマハ—カリフォルニア州サクラメント間の太平洋鉄道（The Pacific Railroad）と、アメリカ資本により1855年パナマで開業したパナマ市—アスピノール（現コロン）間のパナマ地峡鉄道（The Panama Isthmus Railroad）を指す。両者とも地理的に太平洋岸と大西洋岸を結ぶ（大陸横断）目的意識を共有したほか、連邦権拡張についてはパナマ地峡鉄道で先鞭をつけ太平洋鉄道で確定すると

いう連続性がみられる。鉄道に対する連邦権介入といえは 1887 年に設立された「州際通商委員会」¹が想起されるが、本論文ではアンテベラム期にその萌芽があったことを示したい。

1. 内陸開発、鉄道敷設と連邦権

アメリカでは建国以来、連邦権と州権の優越をめぐる論争が熱を帯びてきた。後者を重視する州権論者は、合衆国憲法第 1 条第 8 節に連邦議会の権限として列挙されている課税権（関税を含む）、貨幣鑄造権、国債発行権、郵便道路の整備、交戦権以外は各州に留保されるとし、連邦権を著しく抑制しようとした。その根拠として憲法修正第 9 条「憲法中に特定の権利を列挙した事実をもって、人民の保有する他の諸権利を否認しあるいは軽視したものと解釈することはできない」、そして修正第 10 条「憲法によって合衆国に委任されず、また州に対して禁止されなかった権限は、それぞれ各州あるいは人民に留保される」が挙げられる。州権論では州は独立した政体であり、合衆国は独立した州の連合体であるとされていた。憲法に基づく連邦権の行使でさえも、しばしば州権の侵害として州権論者から猛反発を招いた。

こういったなか、鉄道など交通機関の整備を意味する「内陸開発（internal improvement）」は、州の事業として位置付けられてきた。交通史学者のジョージ・ロジャーズ・テイラーが明らかにしたように、初期の内陸開発で主要な事業であるターンパイクや運河の建設は、おおむね企業が個人の投資や州の助成金を得て着手されていたのである²。

その一方、連邦議会は内陸開発に対して当初は極めて消極的だった。これには「1817 年特別配当金法案（The Bonus Bill of 1817）」に対するジェームズ・マディソン大統領の拒否権行使が関係している。国内産業の発展を優先するため連邦権拡大を狙う共和派が提出したこの法案では、1816 年に設立された第 2 合衆国銀行から連邦政府に支払われる特別配当金 150 万ドルを、道路及び運河建設の基金とするよう求めていた³。法案提出者の一人であるジョン・カルフーンは道路・運河建設に連邦の強力な関与を要求し、それらが合衆国憲法第 1 条第 8 節に規定されている「共通の防備と全国一般の福祉を提供する」ことに値すると主張した。しかし、すでにマディソンはその年の一般教書演説で憲法に明示されていない事業は慎重に解釈すると述べており、

法案に対して彼は、カルフーンが持ち出す「共通の防備と全国一般の福祉を提供する」の解釈の安定性を揺るがずとして拒否権を発動した⁴。憲法起草者の一人で当時連邦権の強化を目指していると言われていたマディソンだが、その彼でも議会が内陸開発に対する権限を持つことは、憲法が前提とする連邦政府と州政府の明確な区別を脅かすものとして批判した⁵。法案は廃案になり、連邦政府の内陸開発への積極的な関与は実現しなかった。

続くジェームズ・モンロー政権も内陸開発の必要性を認識してはいたが、合衆国憲法で想定しない連邦権の拡大を容認する法案を認めようとしなかった⁶。モンローは議会が内陸開発に資金拠出をするには憲法修正が必要だという見解を示したが、連邦議会は郵便道路や軍用道路、運河に対する資金拠出は連邦権として認められているとした⁷。1819年になると陸軍長官になったカルフーンはモンローに対し、連邦政府は軍用に限り交通機関の整備に直接的に関与し、軍用以外は連邦が資金を拠出して州に整備させる、という提案をした⁸。それが5年後の1824年に軍事や郵便、通商という国家政策に関わると判断された道路や運河の事前調査を指示する権限を大統領に与える「一般調査法（General Survey Act）」の成立につながる⁹。そこで内陸開発の事前調査の承認と整備資金の拠出は連邦が担当し、実際の整備や運用は州法の範囲内で行われる原則が打ち立てられた。内陸開発を担う建設企業を州法で組織し、連邦政府が当該州、当該企業に資金提供を行う方策がとられた。州権論者の感情を尊重ながら連邦が内陸開発に関与するための重要な回答を出したと言えよう¹⁰。

1830年から各地で始まる鉄道の敷設にも、内陸開発に対する連邦政府の介入の抑制方針が適用されたようで、当初は市町村や州から助成を受けた企業が敷設を行っている。テイラーは、州が鉄道会社に対する特許を出しやすくなるよう法整備をし、必要資金と建設企業に対する信用を与えたほか、実際に州が建設に参画するなど鉄道建設を様々な形で奨励した¹¹。建設企業に対する州政府や市町村の資金援助が一般的な方法として採られ、マサチューセッツ州のウェスタン鉄道は460万ドルを州政府から資金調達したし、ニューヨーク州のエリー鉄道は州による債権購入で300万ドルを調達している¹²。

しかしながら、統計分析を行ったザッカリー・カレンによれば、州政府や市町村が鉄道整備の中心となったことで、ローカルな産業構造や政治的志向、地形などの要因が優先的に考慮されたため¹³、隣接する州のレールを接続し

て合衆国としての鉄道システムを構築することが困難だった。鉄道会社は、州境を越えてレールを敷くことが物流や人流の効率を高めると認識していたにもかかわらず、州同士が対抗関係にあるとき、他州に企業や資本、州民が移転してしまう恐れから、列車の州間相互乗り入れに各州は懐疑的だった¹⁴。連邦政府の介入が希薄で、国としてまとまった鉄道政策を採れなかった弊害である。

このような状況下で「大陸横断鉄道」計画が動き始める。州権論者と、連邦権強化を求める者との間で、「大陸横断鉄道」計画はどのように扱われ、どのようなプロセスのもと、連邦政府主導で建設することを容認したのか。

2. 「大陸横断鉄道」計画の誕生

1803年のルイジアナ購入でミシシッピ川以西の広大な平原が合衆国に開かれてから、西部への移住が加速度的に進展する。すでに1840年代にはサンタフェ街道やカリフォルニア・オレゴン街道が開通し、西海岸まで幌馬車で通行可能になった¹⁵。陸路だけでなく海路も整備され、南米チリ沖のホーン岬を経由するルートや、パナマ地峡を経由するルートが利用された¹⁶。しかし、入植者に対する先住民の攻撃が相次いだほか、過酷な自然環境や伝染病の蔓延で移動中に落命する者も続出し、安全な移動手段を確保することが急務となった¹⁷。

すでに1834年にはマサチューセッツ州の外科医であるサミュエル・バンクロフト・パーロウが、1835年には同州の牧師サミュエル・パーカーが、大陸の東西を横断する鉄道の建設に期待を寄せている¹⁸。また1845年には、ジョン・オサリヴァンが『デモクラティック・レビュー』に投稿した「併合」という論文で、西部への拡大という「明白な天命」を実現する手段として、大西洋岸と太平洋岸を結ぶ鉄道の建設を提唱している¹⁹。

「大陸横断鉄道」の建設を求める声が高まるなか、連邦議会でも討議に前向きな姿勢が見られるようになる。1846年、ニューヨークのジャーナリストであるジョージ・ウィルクスが、ミズーリ川から太平洋に伸びる鉄道の建設を求める請願を、ニューヨーク市民の署名入りで連邦議会に提出する²⁰。1846年3月4日に郵便局・郵便道路委員会から本会議に送られた、「太平洋に延びる郵便輸送を目的とした鉄道」の整備に関する報告を印刷して審議する旨

の動議をニューハンプシャー州選出のチャールズ・アサートン（上院、民主党）が提出し、上院で承認される²¹。こうして「大陸横断鉄道」の審議が実質的に開始されるのであった。

3. 1850年公有地付与法と連邦政府の介入

「大陸横断鉄道」計画の議論に踏み入る前に、内陸開発や鉄道建設における州権論がどのように推移したかを確認しておく。モンローの後継者であるジョン・クインシー・アダムズが1825年の一般教書演説で内陸開発を促進させる法律の制定を議会に求めており、そこで連邦権の強化を高らかに謳っている²²。しかしそれも一時的で、強硬な州権論者であったアンドリュー・ジャクソン大統領は連邦権の野放図な拡大に難色を示した。緊縮財政を重んじるジャクソンにとって内陸開発は格好の標的であり、国道として位置付けられたケンタッキー州のメイズヴィル街道建設に拒否権を発動したことをはじめ、内陸開発に関係する法案を悉く拒絶している²³。1845年に大統領に就任したジェームズ・ポークも同様、議会には内陸開発に関する権限が存在しないと彼は考え、連邦に権力が集中するとして、拒否権を発動し関連法案を廃案に追い込んでいる²⁴。

前節で言及したように一般調査法に基づいて、連邦政府は1824～38年までに、ボルティモア・オハイオ鉄道とチャールストン・ハンブルグ鉄道など61の鉄道の測量調査を実施した²⁵。また連邦政府が鉄道敷設用の鉄の関税を引き下げ、鉄道会社は1830～43年までに総額600万ドル分の支出を抑制できた²⁶。しかしながら連邦政府の財政支援は限定的で、ニューイングランドのような裕福な地域を別としてほとんどの場合資金不足であり、鉄道の需要はあるが建設できない状況が続いていた²⁷。

そこで1850年、イリノイ州選出のスティーン・A・ダグラス（上院、民主共和党）は、公有地を付与し資金調達を保証するプランを提示した。これが1850年公有地付与法として結実する。実際に適用されたのはイリノイ州からミシシッピ、アラバマ両州まで貫通するイリノイ・セントラル鉄道であった。この鉄道には3,737,005 エーカー（15,123 km²）の公有地が州経由で連邦政府から与えられ、総工費の23,436,668ドルはその鉄道用地を担保にして借り入れられた²⁸。これが先例となり、1852～57年の間に連邦政府から公有地が

10州45鉄道に対して付与された²⁹。とはいえ、これはあくまで資金提供のみに限ったもので、「大陸横断鉄道」のように計画から建設まで連邦政府が関与するのは、きわめて異例であった。

4. 連邦権発動の先例となり得たパナマ地峡鉄道

「大陸横断鉄道」計画の第一段として連邦議会は、パナマ北部のアスピンウォール(現コロン)と南部のパナマ市を結ぶパナマ地峡鉄道を取り上げた³⁰。アメリカ大陸の東西を最速で結ぶのにホーン岬経由のルートにかわるものとして注目されていた。アメリカは、当時パナマ地峡を支配していたヌエバ・グラナダ(現コロンビア)と、1846年12月12日にマラーリーノ・ビドラック条約(The Mallarino-Bidlack Treaty)を締結する。アメリカはパナマ地峡での通行権と輸送権をヌエバ・グラナダより取り付け、ヌエバ・グラナダに対してはパナマ地峡における中立性と主権が保障された³¹。この条約によりパナマ経由のルートが開かれ、鉄道の敷設も可能になった。

条約締結の2年後の1848年5月には、カリフォルニアで金鉱が発見されゴールドラッシュが始まる。金を求めて人々がカリフォルニアに押し寄せ、1849年初頭には2.6万人だった人口が、年末には11.5万人と5倍に膨れ上がっている³²。即席都市化したサンフランシスコは幾隻もの船舶が行き交う港湾都市に成長を遂げた³³。アメリカの東西をより早くより安全に結ぶルートとして、パナマでの鉄道敷設は極めて現実的だった。

パナマ地峡経由のルート開発で重要な役割を果たし、のちにパナマ地峡鉄道を建設する太平洋郵便汽船が創業したのもこの時代だった。同社は、ゴールドラッシュに先立つ1848年4月18日に、ニューヨーク州議会で成立した太平洋郵便汽船会社設立法により設立された。この法律で太平洋郵便汽船会社は以後20年にわたり、パナマ地峡から西海岸に向かう汽船の運行を認可され³⁴、乗客や貨物の輸送を請け負うことになった。

太平洋郵便汽船会社の経営者であるウィリアム・H・アスピンウォールとジョン・L・スティーヴンス、そしてヘンリー・チョンシーの3名は、パナマ地峡鉄道建設への支援を求める請願を連邦政府に提出した。この請願は第30議会会期中の1848年12月11日、上院でダグラスによって紹介された。請願は、西海岸に向かう移住者たちは移動中に多大な困難を強いられ、到着

後は故郷と断絶したという現状報告から始められている。移住者や陸軍の交通通信手段を確保するため、パナマ地峡を中継点としてニューヨークとカリフォルニア・オレゴンを結ぶ海上交通を整備したが、戦争など緊急時には対応しきれないと述べられた。そして、マラーノ・ビドラック条約に基づき、3人の請願者は鉄道敷設権を確保したと説明する。パナマ地峡での鉄道敷設は「アメリカの事業 (American work)」として請願者は位置づけ、国の援助があつて初めて完成するとし連邦議会に支援を求めた³⁵。つまり、アスピンウォールなどはパナマ地峡鉄道の建設は一私企業の企画だが、アメリカ合衆国が積極的に関与する国家事業と位置づけようとした。

前節で指摘した公有地付与法の成立はあと2年待たなければならず、この請願が届いた時点では連邦政府が鉄道事業に積極的に関与する合意は形成されるには至っていない。そのようななか、パナマ地峡鉄道の請願を最初に連邦政府で読み上げて審議中に法案を肯定的に評価したのは、公有地付与法の成立に尽力したダグラスだった。彼はパナマ地峡鉄道法案を、鉄道建設における連邦権行使の容認条件や公有地付与法案の成立要件を把握する観測気球として捉えていたと考えられる。

アスピンウォールなどの請願を受けて3日後の14日、「パナマ地峡を通して軍隊及び軍事物資の輸送のための補償を実施するための時限立法 (A Bill to Make Compensation for the Transportation of Troops and Supplies, for a Limited Time, over the Isthmus of Panama)」(以下、パナマ地峡鉄道法案)が、ミズーリ州選出のトーマス・ハート・ベントン(上院、民主党)によって上程される³⁶。ベントンの趣旨説明を要約すれば、次の二点にまとめられる。第一に、この法案では海軍長官を政府側の代表として契約を締結させるとしている。法案の名称にも「軍隊及び軍事物資の輸送」と明確にされていることもあるが、郵便の輸送船は海軍の隷下にあると認識されていたため、郵政長官ではなく海軍長官が適切だといふのだ³⁷。ついでベントンは、パナマ地峡鉄道の世界史的な位置づけについて、コロンブスが東方に行くため西周り航路を開こうとした努力をアメリカ人が実現させるのだと期待感を述べる。そして、マラーノ・ビドラック条約で8年以内の交通路の整備を定めているので、その機会を逸してはならないと指摘している³⁸。ベントンは、ジェファソン大統領以来の太平洋への道を開く事業を完成させることはアメリカ人の自尊心を高めるという見込みを示した³⁹。要約すれば、法案提出者のベントンの

発言は、パナマ地峡鉄道が「アメリカの事業」であるとした法案の趣旨に則り、実質的な運用を海軍省に委任するとしたうえで、国家の威信をかけて、コロンブスやジェファソンなど西への道を開拓しようとした先人たちの事業を実現させようという、ナショナリズムを鼓舞するメッセージでもあった。

しかしながらこの法案は、連邦議会内で反対の声が強かった。マラリーノ・ビドラック条約の解釈、太平洋郵便汽船会社の独占の懸念などが争点として挙げられるが、本稿が注目する連邦権の問題もその一つであった。伝統的に内陸開発への介入を限定していた連邦政府の方針と大きく乖離したためだった。

たとえば1849年1月31日に、コネティカット州選出のジョン・M・ナイルズ（上院、民主党）が第一に問うたのは、パナマ地峡鉄道の利用目的と財政支援、憲法上の規制に関するものだった。法案では「軍隊及び軍事物資の輸送」と規定しているものの、パナマ地峡鉄道の用途が外国との通商にまで拡大される可能性がある。ナイルズはパナマ地峡鉄道がアメリカ国内の経済活動と海外貿易を促進するものと認めるが、連邦政府に通商行為についての権限はないと指摘している⁴⁰。ナイルズはさらに、連邦権として明示されていない交通整備に支出を認めれば、連邦政府の権力を増大させると強い懸念を表している⁴¹。このような彼の議論は、連邦政府主導の内陸開発を否定する論調の延長線上にある。

同年2月6日には、ケンタッキー州選出のジョゼフ・アンダーウッド（上院、ホイッグ党）が、パナマ地峡鉄道の構想には賛同するが、太平洋郵便汽船会社の計画が内陸開発の制度の根幹を揺るがすとして反対を表明している。ケンタッキー州のルイヴィル運河のように共同出資の会社に政府が投資する方式や、メリーランド州のカンバーランド道路のように直接連邦政府が建造する方式が従来採られてきたが、パナマ地峡鉄道に関してはどちらにも適用しないと彼は指摘する。アンダーウッドは、この法案が表向きは契約という形をとりながら、太平洋郵便汽船会社に対して連邦政府が事実上多額の「寄付」をするようなものと批判した。法案では、連邦政府は太平洋郵便汽船に年間25万ドルの援助をすると規定しているが、最長で13年間とした点に彼は疑義を唱えたのである。アンダーウッドの認識では関税の支払いと軍事輸送にそれぞれ4万ドルを太平洋郵便汽船会社が負担するが、残り17万ドルは会社の手元に残る計算になる⁴²。かねてから太平洋郵便汽船会社の独占が

指摘される中、必要性に欠ける資金援助をし続けることは、内陸開発への連邦権行使を最小限にする原則からかけ離れていると彼は主張した。アンダーウッドの個人的な感情として、かつてジャクソン政権期ではメイズヴィル街道事業への連邦政府からの資金援助が凍結されたのに、パナマ地峡鉄道はそこから破格の条件を与えられる二重基準に違和感を抱いたのであろう。

以上、内陸開発と連邦権の問題を取り上げた賛成派のベントン、反対派のナイルズとアンダーウッドの演説に注目した。ベントンは元来西部拡大論者として名を馳せており、「大陸横断鉄道」計画の熱心な支持者として知られる。パナマ地峡の交通権をヌエバ・グラナダから獲得した今、その地に鉄道を通すことで西漸運動を加速できると考えるベントンが、「アメリカの事業」として法案の成立に急いだと容易に想像できる。しかし内陸開発の原則を持ち出して、連邦権は抑制的であるべきと強調したナイルズやアンダーウッドのような人物も注目に値しよう。鉄道敷設の問題を通し、建国以来最小限であるべきとされた連邦権が強大化し、中央集権化が進むことへの恐れが彼らを支配していたと考えられる。またアンダーウッドは、パナマ地峡鉄道への強力な支援を行おうとする連邦政府は、歴代政権や連邦議会が打ち出した内陸開発に極力関与しない方針から逸脱すると批判したのであった。

パナマという国外の土地であるが、ここを通る鉄道の整備に連邦権と内陸開発の議論が適用された事実、連邦権の関与の是非を問うた議論の中身も興味深い。パナマ地峡鉄道は憲法制定時には想定されていない、鉄道建設に対する連邦権発動の可能性がある、初期の重要なケースだった⁴³。

5. 連邦権行使を容認に導く太平洋鉄道

パナマ地峡鉄道は、アメリカの領土内に大陸を横断する鉄道が完成するまでの間のつなぎとして考えられていたことは、1849年1月30日のベントン演説⁴⁴やダグラス演説⁴⁵でも明らかになっている。そしてパナマ地峡鉄道の議論をいったん終えたところで、1850年以降は太平洋鉄道に関する審議が本格化する⁴⁶。

太平洋鉄道に関する研究で関心が払われてきたのは主にルート選定と地域利害の関係性であるが⁴⁷、本稿ではこれについての詳細な言及はせず、メインテーマである連邦権との関わりに焦点を絞りたい。かつてパナマ地峡鉄

道法案に傾注したベントンが、第31議会第2会期中の1850年12月16日に「ミシシッピ川、セントルイスから太平洋沿いのサンフランシスコ湾に至る主要で国家的な幹線道路の位置の選定と建設のための法案（A Bill to Provide for the Location and Construction of a Central National Highway from the Mississippi River, at St. Louis, to the Bay of San Francisco, on the Pacific Ocean）」を提出した。ベントンは、すべての合衆国国民が利用できる太平洋鉄道について、「国民の政府（national government）」つまり連邦政府がこの事業を行わなければならないと語る⁴⁸。

第32議会第2会期中の1853年1月20日には、かつてパナマ地峡鉄道に反対したアンダーウッドが、今度はこの鉄道建設に対する連邦政府の積極的な介入を求めた。連邦政府は憲法制定以来その権限を抑制していたが、太平洋鉄道のように公共の利益を考慮した場合は、むしろ連邦政府が関与すべきだと彼は主張した。そして彼は、従来州に委任されてきた内陸開発の方法を太平洋鉄道にも適用させるなら、各州の利害が優先されて公益に反し不便を招くとした⁴⁹。パナマ地峡鉄道にわずか数年前に反対した人物とは思えない前向きな演説であるが、すでに公有地付与法により連邦政府の鉄道への援助が本格化したことが翻意に影響したのであろう。また、ミシシッピ川より東に位置する地元ケンタッキー州に太平洋鉄道の本線／支線を通したいという思いも少なからずあったに違いない。

連邦権の拡大の裏付けのため、軍事用途の見地からは、メリーランド州選出のトーマス・G・プラット（上院、ホイッグ党）が1853年2月18日、戦時の外国軍からの防衛は連邦政府が講ずるとし、憲法制定時に想定し得なかった鉄道の建設は、軍事目的であれば合憲だと述べている⁵⁰。郵便道路については、カリフォルニア州選出のウィリアム・M・グイン（上院、民主党）が1854年4月10日の演説で、州をまたぐ郵便道路の整備を連邦権で建設することは合憲だという見解を示した。グインはまた、内陸開発と連邦権の整合性に関わる解釈は歴史的に変化し、「国」の利益に資するのであれば憲法上容認されてきたと主張する⁵¹。このように軍事用途、郵便事業、そして内陸開発の合憲性の3点が連邦権拡大の論拠として提示されたのである。

ただし、当然ながら反対意見もでてくる。ヴァージニア州選出のジェームズ・M・メイソン（上院、民主党）は1853年2月18日、大統領や連邦政府が鉄道敷設の権限を持ち、建設企業との契約を政府が行うのは憲法違反と批

判した。この前例をつくることは、連邦政府の権限を無制限に強めてしまうと、彼は危機感を示した⁵²。同日、サウスカロライナ州選出のアンドリュー・P・バトラー（上院、民主党）は、州内の鉄道は州の権限のもとで管理し、鉄道会社は各州の規制の範囲内で建設するべきだとした。彼は、自州以外の影響力を最小限にしたいとも付け加えている⁵³。テキサス州選出のトーマス・J・ラスク（上院、民主党）も同様で、鉄道建設は州に主たる権限があり、州が契約した会社に行わせるべきと主張した⁵⁴。

連邦権拡大に反対する声は下院でも聞かれるようになる。1855年1月15日、メリーランド州選出のウィリアム・T・ハミルトン（下院、民主党）はその急先鋒だった。彼は憲法上、連邦議会が鉄道建設に関わる根拠はないと明言した。彼は憲法第1条第8節中、例えば第3項の通商規制条項や第7項の郵便道路整備条項を参照し、通商の創出や道路建設を規定していないと述べた。さらに、連邦権として捉えられる宣戦布告や軍隊の輸送についても、太平洋鉄道を建設する根拠にはならないと批判した。そして、法案や審議中に頻出する「国家的な (national)」という単語について、アメリカ合衆国は「自由で独立した州の連合 (union of free and independent States)」だと州権論を持ち出し、「国家的な事業 (national works)」の根拠がそもそも見当たらないと賛成派を鋭く批判している⁵⁵。

その商業利用の可能性を好意的に受け止めたのが、身内である民主党選出の大統領ジェームズ・ブキャナンだった。1858年1月20日に、テネシー州選出のホレス・メイナード（下院、アメリカ党）が、ブキャナンの1856年の就任演説ならびに1858年の一般教書演説を引用した。いずれの演説でもブキャナンは、連邦権の厳格な解釈に賛同する立場をとりつつ、宣戦布告や軍の編成などは連邦権として認められている点に触れ、太平洋側の地域の防衛のために軍用道路の建設は必要だという認識を示した。東西間の交易促進も含めて、ブキャナンは議会に連邦政府による鉄道建設に好意的な配慮を要請している⁵⁶。

このブキャナンの発言は、1856年6月2～6日にオハイオ州シンシナティで開催の民主党全国大会で採択された綱領が背景にある。大会中、この綱領には「民主党は、政治的商業的観点から、軍用や郵便輸送用として、国内に太平洋岸と大西洋岸の間を結ぶ、安全で速い交通手段について重要課題として認識している。そして、この目的を達成するために、連邦政府は憲法に定

められている権限を即座に行使する義務を負う」⁵⁷ という一文が盛り込まれたのである。さきの就任演説や一般教書演説でブキャナンは商業利用に言及しているが、綱領作成の時点ですでに「商業的観点」と明記している。この民主党綱領で、党として大陸を横断する交通手段の整備を連邦政府が行うべきという主張が明確になり、ブキャナンの発言もこの綱領を念頭に置いたものと考えられる。

その事情を目の当たりにしたテネシー州選出のアンドリュー・ジョンソン（上院、民主党）は1859年1月25日、連邦政府主導の太平洋鉄道建設に明確な反対の意を示している⁵⁸。ジョンソンはまず、事業の目的や効果が明確にできない内陸開発に連邦政府が関与するのは違憲であると主張する。また、差し迫った危機がないのにもかかわらず、憲法で規定される交戦権を援用して最大6億ドルもの大金を支出する必要があるのかと厳しく問うた。加えて、厳密な憲法解釈を支持すべき民主党が、さきの1856年シンシナティ民主党全国大会で太平洋鉄道の建設を綱領に入れ、それを支持する党員が多数いたことに対して、党としての信念が失われたと憤りを露わにしている。立法府の腐敗と膨大な財政赤字を招くこの計画を民主党が容認することは、憲法に対する党の理念に大きく反すると批判した。

パナマ地峡鉄道の審議で連邦権の拡大が争点化され始めたが、太平洋鉄道の審議で一気に中心的議題となった。憲法定時は連邦権の最小化を理念としていたが、太平洋鉄道がその理念を変質させようとするものだったのである。連邦権拡大を訴えたのは主にホイッグ党陣営と、民主党でも直接的に太平洋鉄道の事業に関係する州出身の議員だった。ホイッグ党議員からは太平洋鉄道の公共性に鑑み連邦政府が行うべきとする議論や、連邦権の構成要素の一つである軍の維持を拡大解釈し、連邦政府に太平洋鉄道の事業に携わる権限があると導き出す意見が見られた。民主党では、ベントンのようにパナマ地峡鉄道の頃から一貫して連邦政府による鉄道敷設を支持した議員もいるし、郵便道路の整備を引き合いに出して連邦政府の役割を求めたグインなどの議員がいた。

一方、多くの民主党議員が連邦政府の関与に否定的な立場をとった。メイソンやラスク、バトラーらは、連邦政府が太平洋鉄道の建設に介入するのは憲法違反であり、むしろ各州が太平洋鉄道建設に主導権を握るべきだと主張した。またハミルトンが合衆国を「自由で独立した州の連合」と言ったよう

に、州権論をもって対抗を試みた議員もいた。しかし、連邦政府による太平洋鉄道敷設を支持する方向に民主党が変節したことを非難する議論から、太平洋鉄道をめぐり民主党内部でも連邦権と州権との間で揺れていたこともうかがえる。その象徴として1856年の民主党綱領、ならびに大統領ブキャナンの就任演説や一般教書演説が挙げられるだろう。

さきのパナマ地峡鉄道の議論を引き継ぐ形で、太平洋鉄道計画は連邦権の拡大をめぐる争いに巻き込まれた。しかし、州権維持派と目されていた民主党のなかでも、ベントンやグイン、時代が下ってブキャナン大統領、民主党自体も連邦権の行使を限定的に認めている。このような議論がアンテベラム期に行われ、南北戦争で南部議員が抜け連邦権拡張を主張する議員で占められた連邦議会は、連邦政府から建設企業への公有地付与や助成金拠出を認めた「1862年太平洋鉄道法」を制定した。

むすび

建国以来の最重要課題である内陸開発に連邦権の発動はありうるのか。それは「1817年特別配当金法案」で一旦否定されたものの、1824年の「一般調査法」や1850年の「公有地付与法」などで内陸開発への連邦政府の関与が徐々に認められていく。しかし、こうした法律をもってしても鉄道は州の事業として扱われ、連邦政府は総じて消極的であった。

しかしながら「大陸横断鉄道」計画は、連邦権の拡大に大きく路線転換する契機となった。パナマ地峡鉄道は国外のパナマに、太平洋鉄道はアメリカ国内に「アメリカの」鉄道を敷設するものであった。それらの公共性から連邦権によって両鉄道を完成させようとそれぞれの法案が審議されたのだ。

パナマ地峡鉄道はヌエバ・グラナダに通ず鉄道だが、反対派の議員が主張するように、連邦権を強大化させる政策となりえた。こうした懸念から彼らは、鉄道建設に対する連邦政府の積極的関与を牽制しており、それが認められるならば憲法違反として断じたのである。

太平洋鉄道はパナマ地峡鉄道で提示された憲法上の問題を、さらに深める結果となった。国家的事業である鉄道敷設を連邦政府が担うべきだとする勢力と、憲法の理念を盾にとって連邦政府の介入を拒絶する勢力との間で対立した。時代が下るにつれ、ブキャナンの演説や民主党の綱領に限定的ながら

連邦政府の関与を容認する提言が見られるようになった。連邦権拡張がアンテベラム期から内陸開発において徐々に進み、14年にわたる「大陸横断鉄道」計画論議で加速したというのが、本稿の結論である。

[注]

- ¹ 州際通商委員会に関する代表的な論文を3点挙げる。Henry Wolf Bikle, “Federal Control of Interstate Railroad Rates,” *University of Pennsylvania Law Review and American Law Register*, 63-2 (December 1914), 69-83. Robert Mather, “How the States Make Interstate Rates,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 32 (July 1908), 102-119. Harry Perry Robinson, “State Regulation of Railways,” *The North American Review*, 166-497 (April 1898), 398-407.
- ² George Rogers Taylor, *The Transportation Revolution 1815-1860* (Armonk, New York: M. E. Sharpe, Inc., 1977), 24-6, 48-52.
- ³ John Lauritz Larson, *Internal Improvement: National Public Works and the Promise of Popular Government in the Early United States* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2001), 64.
- ⁴ Forrest McDonald, *States' Rights and the Union: Imperium in Imperio, 1776-1876* (Lawrence: The University Press of Kansas, 2000), 76; Larson, 67-8.
- ⁵ Larson, 67-8.
- ⁶ McDonald, 91.
- ⁷ 一方で連邦議会は、連邦政府が内陸開発に直接的に関与することを否定している。資金援助は可能だが建設には関わらないという姿勢をとっている。Alfred H. Kelly, Winfred A. Harbison, Herman Belz, *The American Constitution: Its Origins and Development Vol. 1* (New York: W.W. Norton & Company, 1991), 153.
- ⁸ Ibid.
- ⁹ McDonald, 91.
- ¹⁰ Kelly, Harbison, Belz, 153.
- ¹¹ この手法は一方で特定企業による独占につながると指摘され、運賃や配当金に対する規制も同時に整備されたが、実効性に欠けるものであったと言われる。Taylor, 88.
- ¹² Taylor, 92. またテイラーは投資家の存在にも言及していて、沿線上の農場

主や鉱山経営者がそれに含まれるという。ボストンやニューヨーク、ロンドンといった金融街は鉄道株の購入をしていたものの、限定的でしかなかった。なお鉄道に限っては、企業は株よりもむしろ債権をもって資金調達をしていたことも付け加えたい。Ibid, 97- 102.

¹³ Zachary Callen, *Railroads and American Political Development: Infrastructure, Federalism, and State Building* (Lawrence: The University Press of Kansas, 2016), 28.

¹⁴ Ibid, 57-9.

¹⁵ ルートや地図が掲載されているものとして、Arthur Peter King, *Seven Trails West* (Abbeville Press: New York, 1996)を参照。

¹⁶ Andrew Rolle, Arthur C. Verge, *California: A History (Eighth Edition)* (Chichester, UK: John Wiley & Sons, Ltd., 2015), 110 に詳述。

¹⁷ Ibid, 85-97, 107-119.

¹⁸ Tamar Emelia Dufwa, *Transcontinental Railroad Legislation, 1835-1862* (New York: Arno Press, 1981), 12.

¹⁹ John O’Sullivan, “Annexation,” *United States Magazine and Democratic Review* 17-1 (Jul.-Aug 1845), 5-10,
<<https://pdcrodas.webs.ull.es/anglo/OsullivanAnnexation.pdf>> 2015/11/16;
Robert D. Sampson, John L. O’Sullivan and His Times (Kent, Ohio: The Kent State University Press, 2003), 194-205.

²⁰ Dufwa, 12.

²¹ *Congressional Globe*, 29th Cong., 1st sess. (1845-1846), 455.

²² McDonald, 92-3.

²³ Ibid, 111. 実際のところジャクソンは、州や私企業に内陸開発に対する連邦政府の資金拠出を、「真に国益に適うもの」であれば連邦権として認めると条件を付けた。しかしながら、「真に国益に適うもの」の具体的な定義がされておらず、内陸開発に関する一貫した方針は示されなかった。Kelly, Harbison, Belz, 202.

²⁴ McDonald, 148-9.

²⁵ Taylor, 95.

²⁶ Ibid. なおこの優遇措置は国産鉄製造を奨励する目的で 1843 年に廃止される。

²⁷ Ibid. 特に西に成立した新しい州に鉄道を通すときには連邦資金は欠かせないとされていた。ただし、小規模事業で直通する州も 2 つしかないようで

あれば、連邦議会において東部や南部出身の議員は反対の声をあげた。

²⁸ McDonald, 150. Taylor, 96.

²⁹ Taylor, 96.

³⁰ パナマ案以前には国内案を推奨する貿易商のエイサ・ホイットニーの提案が議論の俎上に上ったことがある。しかし、連邦政府からの莫大な助成金や公有地を一市民に譲渡するほか、彼が収益のすべてを得ることにに対して批判がなされ、廃案になった。David Howard Bain, *Empire Express: Building the First Transcontinental Railroad* (New York: Penguin Books, 2000), 3-10. Margaret L. Brown, “Asa Whitney and His Pacific Publicity Campaign,” *The Mississippi Valley Historical Review*, 20-2 (Sep., 1933), 209-224; *Congressional Globe*, 31st Cong., 1st sess. (1849-1850), Appendix 328-333.

³¹ 正式には「アメリカ合衆国＝ヌエバ・グラナダ共和国平和友好航海通商基本条約 (General Treaty of Peace, Amity, Navigation, and Commerce between the United States of America and the Republic of New Granada)」という。この条約や当時のアメリカの中南米政策については以下の論考を参照。William Cullen Dennis, “The Panama Situation in the Light of International Law: The Treaty of 1846 between the United States and New Granada,” *The American Law Register*, 52-5-43 (May, 1904), 265-306; Joseph B. Lockey, “A Neglected Aspect of Isthmian Diplomacy,” *The American Historical Review*, 41-2 (Jan., 1936), 295-305; M. M. Mallarino, B. A. Bidlack, “General Treaty of Peace, Amity, Navigation and Commerce between the United States of America and the Republic of New Granada,” *Proceedings of the American Society of International Law at its Annual Meeting (1907-1917)*, Vol. 7, *International Use of Straits and Canals, with Especial Reference to the Panama Canal* (April 24-26, 1913), 283-284.

³² Andrew Rolle, Arthur C. Verge, 110.

³³ David Alan Johnson, *Founding the Far West: California, Oregon and Nevada, 1840-1890* (Berkeley: University of California Press, 1992), 26.

³⁴ John H. Kemble, *The Panama Route, 1848-1869* (Berkeley: University of California Press, 1943), 24-25.

³⁵ *Congressional Globe*, 30th Cong., 2nd sess. (1848-1849), 20-1. なお、アスピノウールなどがヌエバ・グラナダ政府と結んだ契約によれば、計画線上にある公有地はすべて太平洋郵便汽船会社に属するとし、ヌエバ・グラナダ政府からは25万エーカー（約1000平方キロメートル）分の土地の付与されるもので、49年間有効であるとされた。Fessenden Nott Otis, *Illustrated History*

of the Panama Railroad: Together with a Traveler's Guide and Business Man's Hand-Book for the Panama Railroad and Its Connections with Europe, the United States, the North and South Atlantic and Pacific Coasts, China, Australia, and Japan, by Sail and Steam (New York: Harper & Brothers, Publishers, 1861) 17-8.

³⁶ *Congressional Globe*, 30th Cong., 2nd sess. (1848-1849), 40.

³⁷ *Ibid.*, 49.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*, 50.

⁴⁰ *Ibid.*, 412-3.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*, 457-9.

⁴³ パナマ地峡鉄道に関する連邦政府内での1849年以降の議論は、議事録では確認できない。しかしながら、1850年から51年にかけて議論された「海軍資金割当法案 (The Naval Appropriation Bill)」の改正案では、ニューヨーク—パナマ—オレゴン間を航行する郵便船への資金援助に関する条文が盛り込まれており、1851年3月3日には可決成立している。パナマ地峡鉄道計画への郵便事業や海軍の側からの検証が俟たれる。Kemble, 30, 43-5.

⁴⁴ *Congressional Globe*, 30th Cong., 2nd sess. (1848-1849), 399.

⁴⁵ *Ibid.*, 402.

⁴⁶ 「太平洋鉄道法案」は1850～62年の12会期にわたって提出され議論されてきたが、本稿は根底となる思想（連邦権）に主眼を置いているので、単に「太平洋鉄道法案」として一括する。また、各会期に発せられた議員の主張の一つ一つには言及していないが、やはり根底となる思想（連邦権）を議論の中心に据えているために割愛した。以上の二点について詳細な情報は、先述のDufwaを参照されたい。

⁴⁷ 第31議会第1会期中の1850年3月15日、ウィスコンシン州選出のアイザック・P・ウォーカー（上院、民主党）が、「ミシシッピ川から太平洋に至る鉄道の建設のために必要な初期的な措置を講ずるための法案 (A Bill to Provide the Incipient Measures Necessary for the Construction of a Railroad from the Mississippi river to the Pacific Ocean)」を提出し、測量調査など必要な策を講ずることを求めた。そこで、アイザック・スティーブンス、ジョン・ガニソン、アミエル・ウィッブルなどがそれぞれ測量隊を率い、ミネソタ州を起点としてカナダ国境に沿うルートから、北緯32度線まで案として挙げられた。いずれも費用や地形に問題があり、セクション利害も絡んで議論

は暗礁に乗り上げた。軍による測量調査の詳細については William H. Goetzmann, *Army Exploration in the American West, 1803-1863* (Austin: Texas State Historical Association, 1991)、ルートをめぐる議会对立は、布施将夫『補給戦と合衆国』（松籟社、2014）に詳しい。

⁴⁸ *Congressional Globe*, 31st Cong., 2nd sess. (1850-1851), 56-8.

⁴⁹ *Congressional Globe*, 32nd Cong., 2nd sess. (1852-1853), 355.

⁵⁰ *Ibid.*, 679.

⁵¹ *Congressional Globe*, 33rd Cong., 1st sess. (1853-1854), 876-7.

⁵² *Ibid.*, 676-8.

⁵³ *Ibid.*, 680.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Congressional Globe*, 33rd Cong., 2nd sess. (1854-1855), Appendix 129-133.

⁵⁶ *Congressional Globe*, 35th Cong., 1st sess. (1857-1858), 348.

⁵⁷ *Official Proceedings of the National Democratic Conbension [sic], held in Cincinnati. June 2-6, 1856.* 27.

⁵⁸ *Congressional Globe*, 35th Cong., 2nd sess. (1858-1859), 579-584.