

## 革新主義時代のアメリカにおける 統一州法の試み

平 体 由 美

統一州法，すなわちすべての州が同じ法律を採用することによって，全国的規制を可能にしようとする試みは，連邦制という国家構造を持つアメリカ合衆国において，地域的多様性の尊重と統一的規制の必要性という問題を同時に解決するために提唱された。現代国家においては，中央政府が権力を行使する際に，市民がどれだけ自らの意思をその中に反映させるか，地域の独自性をどれだけ考慮できるか，権力の肥大化をどれだけコントロールできるかが，自由な国家の評価基準となる。理論上は統一州法は，連邦政府の介入を極小化することによって，連邦制の構造とその多元主義的利点を損なうことなく全国的規制を実現することができるというものである。しかし現実には統一州法の試みは，こういった積極的意味づけがなされることなく，アメリカ法制史の中でもそれほど重視されないうべきであった。本稿は連邦権力の増大は現代国家として不可避であるという立場にたつ現在のような連邦制が発展してきた背後に，革新主義時代という現代国家への胎動の時期において，既存の州権力を維持しつつ，全国的規制を実現する統一州法の試みが存在したことを明らかにするものである。

### I 革新主義運動と州法の統一

革新主義の時代，すなわち19世紀末から第一次世界大戦前までの約20年

間は、アメリカが伝統的な農村型社会から近代的産業社会に変容してゆく過程において、発現する様々なひずみへの対応を模索する時代であった。南北戦争後の工業は成長著しく、アメリカは鉄鉱業の規模にして1860年の世界第四位から、わずか30年後の1890年にはイギリスをおさえて第一位にまで発展した。アメリカ国内の経済競争も激しく、企業は一方でくり返しおとずれる不況に対応するために、他方で自由放任政策の下、利己的なまでの利潤獲得のためにトラストを形成し、近代化に後れをとった小企業はしだいに整理されていった。かくて有名なスタンダード石油、USスチールなどの巨大独占企業が出現し、富の偏在化が顕著となった。20世紀初頭にはアメリカの富の70%がわずか9%の家族に占有されたと言われるようになり、社会的階層は固定化しつつあった。「丸太小屋からホワイトハウスへ」という言葉に示されるアメリカの社会的流動性は過去のものとなったように思われた。

加えて工業化の進行は植民地時代以来のアメリカの労働力不足を一層深刻なものとした。19世紀半ば以来、連邦政府は移民奨励策を採り、都市工業地域のニーズに応えようとした。そこに本国における政情不安や経済的困窮から逃れるために東欧、南欧から多くの移民が渡ってきた。移民は職のある都市に集まるため、都市は急激に巨大化してゆく。当然のことながら、そこに住む多くは工場労働者とその家族である。1900年にはボストン、シカゴ、デトロイトなどの大都市においては、移民とその二世のいわゆるフォーリン・ストックが全人口の70%、ニューヨークに至っては80%を占めることになった。ちなみに1920年には国勢調査の結果、アメリカ史上初めて都市の人口がその他の地域の人口を追い抜くまでになっていたことが明らかとなった。都市労働者層が票田として無視できないほどに成長することによって、アメリカの政党政治のあり方は変容を迫られる。それは伝統的な農村型政治とは一線を画すものとなる。

また、都市という大消費圏の登場により、大量生産方式や大陸横断鉄道のような大量輸送手段、電報・電話などのコミュニケーション手段が更に

発達した。大陸はより狭くなり、物資、情報、信用の流れは州境をなんなく越えてゆく。もはや農民の利益や州の内情のみに注意を払うだけでは追いつかない時代となっていた。ジェファソンの農業社会と経済的自由放任主義という伝統的な方法では社会問題を解決することはできず、富の偏在化と都市の成長という現実在即した政治が模索されるようになった。革新主義運動は、急速に変化する社会の中であって、失われつつあった市民の自由と適正な競争を再び取り戻そうという、本質的には保守的な運動である。市民の政治に対するチェック機能の低下、独占企業の出現など、産業化社会への移行期に明らかとなってきた諸問題を、市民の権利と利益の保護という見地から改革することが運動の目的であった。このように革新主義運動は、目的それ自体は保守的であったが、その実現のための手段は政府の権力を積極的に利用するという点で新しいものであった。

もとより革新主義運動は決して一枚岩的運動ではなく、むしろ運動の担い手それぞれの利益や生活背景によって性格を異にする運動の複合体であった。シカゴにセトルメント・ハウスを設立し、都市労働者や児童の福祉に貢献したジェーン・アダムズや、民衆の弁護士として労働運動を積極的に保護し、後に連邦最高裁判事となるルイス・ブランダイスは、進歩的改革者としてあまりにも有名である。しかし一方で、マサチューセッツのジョージ・ホア上院議員のように、不公正な競争を是正するための反トラスト法を強く支持しつつも、労働者によるストライキや暴動には厳しく対処すべきであると主張し、規制手段としての連邦権力の行使は憲法に規定されている範囲に厳格に抑えるべきであると主張する、保守的な改革論者も存在した。<sup>4)</sup> 革新主義運動を、近代的産業社会への変容過程に現われる様々な社会的ひずみに対応するための改革運動と規定するならば、そこに個々の立場によって社会のひずみの認識や、その改革手段を異にする多様な主体が含まれるのは当然である。それはまた、改革の手段としての政府権力をどう利用してゆくかの違いでもあった。

したがって革新主義運動の性格を一義的に定義することは困難である。

ただ一般的な傾向として、そこに二つの大きな潮流を認めることができる。ひとつは工業化自体を受け入れた上で、独占に伴う弊害を連邦政府による規制を通して是正しようとする、シオドア・ローズヴェルトに代表される潮流である。他のひとつは、現状の工業化社会のあり方そのものを不自然なものにとらえ、自由競争、機会均等の原則を取り戻そうとする、初期のウッドロウ・ウィルソンに代表されるものである。前者は連邦政府の権限を拡大して企業家などの特殊利益を解体し、労使協調を始めとした協調的な社会を構想した。このグループは独占そのものが悪いとは考えていなかった。独占企業は大量生産方式によって製品を安価に供給し、人々の生活を底上げすることができたからである。しかしこの時期の独占企業による特殊利益追求の有り様は、価格のつりあげをはじめとして、逆に人々の生活を圧迫するものであった。このグループは独占企業の特殊利益が人々の全体的な利益に対立していると理解しており、この特殊利益を強大な連邦政府権力によって統制し、インダストリアル・デモクラシーの実現を目指すことを目標としていた。<sup>(2)</sup>

これに対して後者の自由競争の回復という目標は、むしろ伝統的デモクラシーの再現を目指していた。このグループは直接民主制的要素を導入することによって市民の政治意識を高め、それによって市民による一般利益の形成を促せば、企業の特殊利益に十分対抗できると考えていた。独占は個人主義の帰結として生まれてきたものであるから、根絶することは不可能である。しかし、市民の道徳的再生によって独占に対処することは可能であると、この派は考えていた。そこで市民を啓蒙すべく、社会の様々な問題を暴露しようとしたマックレーカーの活動を支持する一方、ストライキを含む大衆運動を組織するなどの運動を展開した。<sup>(3)</sup> 彼らは連邦権力による独占規制には賛成していたが、その前提条件として連邦権力に対する市民のチェック機能を強化することを要求した。すでにウィスコンシンなどいくつかの州で人民投票や人民発案が制度化されていたおり、そのような流れの中で1913年、上院議員を直接選挙で選出する憲法修正第17条が発

効する。

ところで、最終的には連邦権力による規制強化を求める上のような改革の二大潮流の背後に、もう一つの小さな流れが存在した。大陸大に展開する商業活動やコミュニケーションに対応しつつ、連邦権力への依存は避けるという方法、すなわち関連州法の統一による規制をめざす動きがそれである。その担い手達は、州が市民の幸福と福祉に最も貢献することができる単位であると考えており、連邦権力を憲法に記されている範囲に限定し、規制が望まれる分野には州のポリス・パワーを利用するという方法を提唱した。そうすることによって彼らは連邦制の現状維持を望んでいた。ここには、アメリカのような広大な領域を持つ国家においては、地方政府のみがそれぞれの地域の特色や利益を考慮しつつ、具体的な政治を行うことができるという現実的な理解が存在していただけではない。加えてそこには連邦制は憲法起草者たちの努力の結晶であるから、アメリカの良き伝統として維持してゆくべきであるというセンチメンタルな感情も含まれていた。一方で彼らは近代産業システムの下では、州が必ずしも適当な単位ではないことも承知していた。<sup>6)</sup> 反面、彼らが恐れていたのは、州際通商規制という連邦憲法に保障された権限の拡大解釈によって、連邦政府の権力がより巨大化してゆくことであった。連邦制の維持と全国的規制の必要性、これら二つの一見相反する目的を妥協させる方法として、州法の統一による連邦権力の成長の抑制と、全国的規制との同時実現が図られたのである。この議論を展開するグループの中には、州法を全国的に統一することを目的とするグループと、現実的な経済地域を設定しその内部での関連法の統一を目指したグループがある。<sup>6)</sup> そして前者は1900年以降、活発に統一州法案を提起した。とりわけ商事法の分野では大きな前進が見られ、それは後になって1950年、統一商事法典(Uniform Commercial Code)に再編されることになる。この派はいうなればそれまでの政治改革＝経済規制強化＝連邦権力強化という革新主義勢力と、政治的保守主義＝自由放任維持＝州権維持という現状維持勢力との間にあって、経済規制強化＝州権維

持という妥協的な方法を提案した、政治的にはより後者に近い存在であった。しかし彼らの存在は、革新主義時代の改革運動を扱った議論の中でも、その時代のいわゆる保守派を扱った議論の中でも、ほとんど注目されていない。とりわけ法曹界に多くの賛同者を得たこのグループが、なぜそれほど目立たない扱いを受けてきたのだろうか。

## Ⅱ 統一州法 —「法の改革」の一形態

世紀転換期の州法統一化の動きは、19世紀初頭から繰り返し試みられてきたコモンローの統一化の流れの中に位置付けることができる。建国以来アメリカのコモンローの形成は、連邦レベルではなく州単位で行われてきた。これはすなわち、ひとつのテーマについて州の数と同じだけの実体法が存在することを意味するのみならず、それぞれの州が判例報告を積み重ねることで独立した法体系を構成することも意味した。

多様な法体系を一本化し、合衆国全体の法体系をより合理的なものにするための試みは、1812年戦争以後活発となるが、とりわけ後に最高裁判事となる弁護士ジョセフ・ストーリーが中心となって進めた法典化運動が有名である。彼は、先進的な州が自州の法を法典化、すなわち実体法とコモンローの合理的一本化を実施すれば、ほかの諸々の州がその法典を採用するはずであり、結果として合衆国全体の法の統一が達成されると想定していた。<sup>6)</sup> ここでの法典化はすべての分野の法にわたるものではなく、むしろ部分的、限定的な分野、例えば商事法の分野が想定されていた。実際ニューヨーク州では、弁護士ディヴィッド・ダドリー・フィールドを中心に法典化が進められていた。しかしこういった試みは南北戦争前後の変動のなかで姿を消してしまった感がある。

上のような州レベルの合理化の他に、連邦レベルでも独自の判例法体系を発展させ、州ごとに法が異なることに伴う不都合の解消を目的とした判決が下された。1842年連邦最高裁のスイフト対タイソン判決においてストーリー判事は、法廷意見として連邦は州のコモンローには拘束されない

と述べ、州の実体法が存在しない分野において連邦の判例法体系の構築を試みた。しかしストーリーの思惑に反し、この判決はかえって相独立した連邦と州の法体系を生むことになり、原告が自分に有利な法の適用を求めて裁判所を選択できるような道を開く結果となった。<sup>67)</sup>

南北戦争以後は厳格な先例拘束主義に基づく判断が主流となり、合衆国内の法体系は州単位での多様化がますます進んだ。これはリコンストラクションが終了した1870年代以降の、地方主義、地域的多様性の尊重、レッセフェールの原則の重視といった傾向と歩調を合わせるものである。産業化が進むにつれて、各州の特色と利益を踏まえた独自の法が徐々に成長していった。その一方で、目まぐるしい産業化という社会の変化に政治や議会、政党は十分に対応していけないという問題が生じていた。これは、議員職を臨時の短期的名誉職であると考えていた、有権者と政党の意識が作用していたためでもある。<sup>68)</sup> そういったいわば政治の空白を埋めるためにも、より迅速な裁判所の判断が望まれていた。このように、裁判所の存在が非常に重要なものとなってきたにも関わらず、裁判所は産業化以前の古い判例に拘束されたままであった。一例を挙げるならば、激しい経済競争の中で比較的安価な労働力として女性や児童が、かつてないほど厳しい労働条件のもとに雇用されていたが、これらの雇用を制限する試験的な社会的立法に対して裁判所は、労働契約の自由という原則にてらしてそれを無効とする判断を下していた。<sup>69)</sup> 変容する社会の要求に合致した司法判断を行なうためにも、判断基準として古い判例を頼みにするだけでなく、新しい法体系を構築する必要が生じつつあった。

弁護士ジェームズ・C・カーターや、南北戦争以前より一貫して法典化を進めてきたフィールドがこういった必要に応える動きの中心となり、より合理的な法体系の構築と、法の柔軟かつ進歩的な運用を求めて、法の改革を試みた。<sup>70)</sup> この二名は、前者がコモンローの解釈統一を、後者が法典化を追求したという違いはあるが、裁判所の判断が社会に果たす役割と、判断を下す際の根拠となる法が果たす役割に対する認識では一致していた。

新しい社会に対応するコモンローの構築と法典化，こういった法の改革を目指す動きは，当時組織されたばかりの各州や都市の法曹協会 (Bar Associations) において具体化されていった。

法曹協会は，1870年にニューヨーク市のカーターを始めとする弁護士や判事らによって組織された。農民団体や各種労働者団体の組織化が始まったのと時を同じくしている。地方政府の政治的腐敗を助長するような弁護士が数多く存在し，また資格取得の手続きがあいまいなまま多くの弁護士を産み出す制度の下，この時期の社会の弁護士全体に対する印象は決して良いものではなかった。これに対し，弁護士の名誉を回復し，社会的イメージを改善するため，いわゆる「良心的」弁護士達が団結してギルドを結成し，弁護士資格の基準の設定やロースクールでの法学教育の改善，「悪質」弁護士の排除などを目的として活動を開始した。そこではまた，法の運用や解釈の研究も行われ，統一の見解を求めて意見交換も行なわれた。しかし一方で法曹協会は，プロフェッショナルの親睦団体としての側面も持っており，社会一般にとって，それは「悪質」な弁護士を，民衆からかけ離れた「エリート」によって置き換えようとする動きに過ぎず，弁護士の社会的イメージは，これによって大きく改善されたわけではなかった。<sup>14)</sup> その会員のほとんどが，いわゆるオールド・アメリカン・ストックであったことから，その組織のエリート主義的性格をうかがい知ることができよう。とはいえ法曹協会は1878年までに8都市，8地区で組織され，1925年までには全ての州がそれぞれの法曹協会を持つことになる。

世紀転換期の法の改革が，このような地方法曹協会を中心として行なわれたことは，必然的に改革の保守化，エリート化を招くこととなった。こうした法の改革者によれば，法システムは合理的な法理論が存在する時に最も効果的に機能し，また社会に最上の貢献をすることができる。そういった法システムは，法曹界の協力によって，すなわち現代の諸問題に通じた法の専門家によって秩序化，組織化，構造化されるのが望ましい。議会はそのように高度に理論化された法体系を，尊重すべきであるとされ



た。<sup>(12)</sup> 彼ら改革者は議会による立法は問題を解決するには迅速性に欠け、新たに出現した産業社会に適応するには不十分であると感じていた。議会には、労働者や農民が自らの利益を獲得、保護するために組織した圧力団体の影響が及んでいた。この結果、制定された諸法は、法の改革者からみれば、様々な利益を考慮した結果をやみくもに、また近視眼的に立法化したものに過ぎず、社会全体に秩序をもたらすどころか、かえって混乱に導くもののように思えた。この際そういった素人による立法ではなく、いろいろな法律上の経験と専門的知識とを持ち、同時にコミュニティの一員として市民の正義感を共有している法曹関係者が法律案を作成し、議会は単にそれを承認するのが望ましい、<sup>(13)</sup> 彼らはこのように考えていた。

こうして法曹協会主導による州単位での法の合理化への動きが始まった。ニューヨークやカリフォルニア、ジョージアなどで商事法や訴訟手続法の法典化が実現した。しかし一面で州単位の合理化は、州を越えて人や物、資本が自由に移動する時代に逆行していた。また手続法など、技術的な面の合理化は、それ自体重要なものではあるが、産業化社会に直面した市民が直接必要としていたものではなく、したがってそういった努力が社会的に評価されることは少なかった。すでに存在している諸法を合理化、法典化するよりも、むしろ時代の要請にこたえる法律、例えば労働法などの新しい法、あるいは州を越えた規制を実現する法の成立が求められていたのである。<sup>(14)</sup>

統一州法はこのような流れの中で浮上してきた。裁判所の先例拘束主義を打破し、柔軟で合理的な法秩序を形成すると同時に、州ごとによる法秩序の違いがもたらす様々な弊害、とりわけ商事法や離婚、結婚手続法の違いによって生じる不都合を是正するために、また州間の経済競争の激化により様々な弊害がもたらされている労働法の分野で、各州の法典を統一化することが、避けられない課題となったのである。

### Ⅲ 統一州法の推進母体

ある改革を社会のどの部分を中心に行なったかによって、その改革の影響の及ぶ範囲を推定することができる。州法の統一化についても、それを進めた母体の社会的位置が、その後の統一州法の行く末を決定したとも言える。統一州法案<sup>(49)</sup>は、アメリカ法曹協会(American Bar Association, 以下ABA)の下部機関である統一州法委員会全国会議(National Conference of Commissioners on Uniform State Laws, 以下NCCUSL)の中の専門小委員会によって起草され、全国会議において議論、具体化され、ABAで承認されたものである。ただしこれ自体はなんら実効的な法ではなく、各州の議会の承認を得て初めて実体法となるものであった。NCCUSLは各州で選出された3名の代表よりなる会議である。その選出方法は各州に任されていたが、実際にはABAのメンバーが選ばれることが多かった。NCCUSLの会議は通常、ABAの年次大会の直前に開かれ、そこでの方向性が年次大会の傾向を支配することが多かった。その影響力の大きさは、ABAの歴代会長の3分の1がNCCUSLのメンバーより選出されていることから推察される。<sup>(50)</sup>これは同時にNCCUSLの活動がABAのそれと共同歩調をとっていたことの現われでもあった。

1878年に組織されたABAは、加盟者相互の情報交換や問題提起の場の提供のほか、法学教育の改善や諸手続法の統一化、州法の統一化を目指して活動する圧力団体としての側面を持っていた。法曹協会とはいえ弁護士組織率は低く、1920年代によりやく10%を越えた程度の規模であった。1900年以前は、ABAは地方の法曹協会からは独立した別個の存在であった。このことを諸地方法曹協会の頂点として1887年に組織された全国法曹協会(National Bar Association)が、非常な短命に終わったという事実と考えあわせてみると、当時地方法曹協会は独自の法の改革に忙しく、全国的な視野に立つ法秩序の形成には大きな注意を払っていなかったことがうかがえる。

地方法曹協会から独立した存在であるABAは、とりわけその初期にお

いては、一般市民から見るとまさに有名紳士のクラブにはかならなかった。それは裕福な弁護士や判事が毎年夏にニューヨーク州サラトガに集まり意見交換する、規模の割には大きな政治的影響力をもつ団体であった。そしてそれは一部の改革的革新主義者にとっては、保守的の圧力を代弁する団体でもあった。1916年、改革派の旗手ともいべき弁護士ルイス・ブランダイスの連邦最高裁判事任命に際して、ABAの主要メンバーは、彼が急進的な見解の持ち主であるとの理由で反対意見を送付している。その中には前大統領ウィリアム・ハワード・タフトや ABA の創立者シメオン・B・ボールドウィン、それにシオドア・ローズベルト政権で陸軍長官を務めたイライヒュー・ルートらの名前がある。<sup>(17)</sup> 1913年に ABA 年次大会に提案された労働保障法案に対して、政治的判断を下す立場にないとして反対を表明し、1924年には児童労働に関する憲法修正案に反対するなど、革新主義的改革案に対して、ABA は全般的に保守的な態度をとり続けていた。

統一州法はこのような保守的な団体の下部機関によって推進された。しかし NCCUSL は、全般的には保守的傾向を持っていたにせよ、各論では保守・革新双方への方向性をも示していた。基本的に NCCUSL の委員は、問題はまず州において解決すべきであり、連邦権力は憲法の定める、州政府が権限を持たない分野においてのみ活動できる<sup>(18)</sup> との見解を有していた。そのため憲法の規定を越えた連邦権力の行使や、連邦憲法の修正には懐疑的であった。これは一つには、NCCUSL 議長アマサ・M・イートンが述べているような、統一州法の実現に対する楽観的な見通しがあったために、問題解決のためにあえて連邦権力に頼る必要性を感じなかったためだろう。イートンは1902年の NCCUSL の全国会議で次のごとく述べた。連邦憲法制定議会では、憲法案の定める連邦制に対して全ての州が完全に合意していたわけではなかったが、現実の必要性が連邦制を確固たるものとした。同様に、州法を統一するということによって不完全な規制を改善しようとする試みが、直接の同意を得られないにしても、通商に関わる様々な法の統一の必要性に迫られれば、結果的に州法は統一へと向かうであろう。<sup>(19)</sup>

そして実際商事法の分野では、イートンの述べた通り、かなりの成果を上げたのである。ただし、これらの商事法は、基本的には既存の制定法と慣習法を再編したものであったため、結局企業家の利益のみを擁護する保守的なものに過ぎないと批判された。ところで通商とは異なる、直接統一の必要性に迫られない分野ではどうなるのか。

NCCUSL は一方で革新的な提案も行なっていた。それまでの憲法解釈を超えた連邦権力による規制にこそ反対してはいたものの、逆に各州のもつ市民の福祉と健康、安全を保障するためのポリス・パワーを積極的に利用しようとした面もNCCUSLにはあった。1913年、結局承認はされなかったが、NCCUSL は ABA 年次大会に労働保障法案を提出している。NCCUSL は翌年再び統一労働保障法案を提出し、ABA の承認を取りつけた。またそれは、青少年労働の規制に関する統一州法案を1912年に準備し、以来それぞれの州に採用を呼びかけていた。ABA は1924年に連邦議会を通過した児童労働に関する憲法修正案に反対を表明しているが、これは児童労働の規制そのものに反対したのではなく、連邦権力の成長を危ぶんだこと、そしてこのNCCUSLによる統一青少年労働規制法案が、すでに存在していたという理由による。

より受け入れられやすい労働法案を作成するために NCCUSL は市民団体との関係を保つべく努力していた。1910年には企業家、労働者、一般市民三者の利益調整を目的とした団体である、全国市民同盟 (National Civic Federation) が、州法の統一の実現を支持してワシントン会議を開催した。そこには当時の NCCUSL 議長であるウォルター・ジョージ・スミスをはじめ、商事法専門委員会の代表らが出席し、より広い範囲での規制の実現を目指し、各州に働きかけてゆくことを約束した。この会議では統一労働保障法案や統一青少年労働規制法案、商事法案、統一離婚手続法案などの採用への働きかけが決議された。また、この会議は、全国44州の知事の参加を得ており、統一州法の目的や意義の理解を深め、各州での統一法案の採用を推進するための、またとない機会となった。<sup>200</sup> この会議には大統領

ウィリアム・ハワード・タフトも出席し、「連邦政府の中央集権的権力行使」<sup>(21)</sup>に対する注意を喚起している。

また、NCCUSLは青少年労働の規制法案を作成する際にも、当時児童労働の規制にむけて活発な活動を展開していた全国児童労働規制委員会(National Child Labor Committee: NCLC)および、南部児童労働規制委員会(Southern Child Labor Committee)との協力体制を取った。これらの委員会及びNCCUSLの青少年労働規制法専門委員会(Special Committee on Uniform Child Labor Law)は、共同で会議や公聴会を幾度かにわたって開き、NCLCが準備した法案をたたき台として使用することを決定した。その法案に、全国の児童労働に興味を持つ団体や個人に送付した質問票の解答を加味して、青少年労働規制法専門委員会は統一青少年労働規制法案を作成したが、その際にはNCLCの委員長であるオーウェン・ラヴジョイが参加している。<sup>(22)</sup>ラヴジョイはまた、1910年8月のNCCUSL全国会議にも出席し、その席上、より進歩的な児童労働規制法を制定したマサチューセッツ州においても、既存の紡績工場の利益が減少したり、廃業に追い込まれた例はないと指摘し、規制強化がすなわち経済的優位性の喪失を意味しないことを強調した。その上で彼は、NCLCは児童労働の規制を火急の問題としてとらえており、全国の関心を持つ人々に助力を求めているが、NCCUSLの法律家と共に活動してゆくことができたなら、より早く目指す規制を達成することができるだろうと結んでいる。<sup>(23)</sup>

NCCUSLは、産業化社会のひずみを是正するために政府権力の利用を望むが、それは他の革新主義的改革グループとは異なり、連邦権力ではなく各州の権力によって規制を行なおうとするものであった。暴走の危険をはらむ連邦権力に頼らずとも、全ての州が同じ法を制定して規制にあたれば、全国的展開が可能になるという点で、連邦権力にたのむ場合と同様の効果が得られる。彼らの目的は規制の強化という革新的なものであり、選んだ手段は州権の利用という保守的なものである。そしてその意図は連邦憲法に定められた連邦制、すなわち多くの権限を持つ州政府と限定的な権

限のみを持つ連邦政府からなる連邦制の維持にあった。一方で彼らは法律エリートであり、法律家のアプローチで改革にあたった。ジェームス・カーターが書いているような、判事は正義のルールを発見し、議会がそれを形式にする、<sup>(24)</sup>つまり、本来あるべき正義を法律家が法の形にし、議会は承認するという立法の流れ。NCCUSLの方法は、まさにこの流れをそのまま実現しようとするものであった。

#### IV 統一州法の試みの挫折

結論から言えば NCCUSL が成功をおさめたといわれる分野は、わずかに商事法の分野だけであった。流通証券法や倉庫証券法、統一売買法、農産物単位の統一化など、後にまとめて統一商事法典とされるものは、それまでの州を越える物や資本の移動に対する、手続き上の不統一という障害を取り除くという、極めて現実的な必要に応えるものだった。そうであるがゆえにそれらの法は全ての州に受け入れられた。まさに1902年に議長イートンが述べた通りである。しかしその統一法案はそもそも既存の実体法、コモンロー、それに実際上の商慣行を取捨選択したものであり、そこには何ら新しい判断や基準は加えられていなかった。<sup>(25)</sup> その意味でそれは本質的に保守的な法案であり、間接的ではあるが、企業家に有利な既存の商慣行を容認したものとして批判された。

しかし既存の法的枠組みが存在しない分野や、法的枠組みについて未だに大きな論争が存在する分野では、州法の統一化への議論が全くなされないうか、あるいは不活発であった。そのような分野の法案は州の側も採用に熱心ではない。議論された数少ない例の一つである離婚手続法は、現在に至るまで州ごとに異なったままであり、そういった違いに基づく不都合が相変わらず生じている。

さらに、統一州法の革新的部分であった労働法の分野のように、統一州法案の作成にまでたどり着いたにも関わらず、州間の経済競争の激しさが原因となって採用されなかった例もあった。青少年労働に関しては、ほと

多くの州が1920年までに何らかの規制法を制定していた。これは成人の場合とは異なり、青少年の保護は州の責任であるという見解が、定着していたためである。<sup>(26)</sup> しかし青少年の労働力は相対的に安価であり、綿花やたばこ生産など、とりわけ激しい競争にさらされている産業を抱えている州の議会は、経済上の比較優位を求めて、地域差を理由に統一州法案に反対するだけでなく、連邦による規制にも反対した。逆に労働条件規制立法の進んでいる州が、競争力の点で後れを取ることに懸念を示し、全国的な統一州法案の採用を望んだ。<sup>(27)</sup> これらの州は統一州法の試みが進まないのを見てとるや、連邦による規制を求めて連邦議会への働きかけを強化するのである。

また、当初児童労働の規制にむけて共同歩調をとったNCLCも、州法を統一することによって規制を実現する方法に見切りをつけ、より合理的で効果的な連邦権力による規制を求めて方向転換してゆく。もともとNCLCは児童労働の規制実現にその目的があった。そこにNCCUSLのような既存の連邦制維持という意図があったわけではない。委員長ラヴジョイがNCCUSLの全国会議で述べたように、NCLCは規制は火急の問題であると考えていた。統一州法の実現に時間がかかるようならば、他の手段の選択を考慮することになる。結局NCLCを中心とする市民団体の努力の結果、1916年連邦児童労働法が施行され、1924年には児童労働に関する憲法修正案が連邦議会で可決された。これらの動きによって、青少年労働に関する統一州法案は、一般の活動家の支持を失ってゆく。

革新的統一州法への試みは三つの理由で破れた。一つは統一州法案作成の方法そのものが、既存の法体系を基礎としている結果、本質的に保守的にならざるを得なかったこと、そして既存の法体系が存在しない分野には、有効な提案を行なうことができなかったことである。二つ目は、規制の実現という目的と連邦制の維持という意図を運動全体の基礎としていたために、あらゆる手段を用いて規制を実現するという市民団体の運動から分離してしまった点である。そして最後に各州の経済的利己主義が挙げら

れる。

結局統一州法の革新的な試みは衰退してゆき、現在では商事法の分野でのみ様々な調整を行なうにとどまっている。多くの法律家や政治家を熱狂させた、州権を維持しつつ全国的改革を可能にする方法は、利益が交錯する現実の中では有効に働かないままに終わった。統一州法への動きの背景には、「科学的な」法律案を作成することによって、社会の改革に貢献できると信じるナイーブな法律家が存在していた。19世紀末、産業化社会への変容に政治が対応しきれなかった時代には、裁判所は確かに社会のエンジニアであった。しかし1900年代に入ると、議会も政党もすすんで既存の枠組みの改編に着手し始めた。そういったダイナミックな動きの中にあっても統一州法を目指す法律家は、合理的な法律が社会を改革する第一の要素であると確信していた。しかし法律家の考える合理的な法案では現実の経済利害を乗り越えることはできなかった。州が必要性を認めた法案は採用された。しかし理想主義的な法律家たちが州に認めさせたかった法案は、ほとんど無視された。その結果、経済的利益に関する州の地方的利己主義が一層強調されることとなる。そこでそれをコントロールするための手段として、連邦権力への期待がより高まってゆく。統一州法の試みは、理論的には州権論と改革という革新主義時代の二つの流れの妥協をはかる中で生まれた。しかしその試み自体は結局のところ法律家の狭い世界の外に出ることはなく、NCLCのように大きな影響を社会に与えることはできなかった。

政治の舞台において州がより副次的な位置に移動する結果となったのは、直接にはニューディールと大戦、冷戦という全国に及ぶリーダーシップを必要とした歴史の帰結である。統一州法の試みの挫折は、間接的ながら高度産業化社会において州がその権限と独自性を持ち続けることの困難さを示すものといえよう。しかし連邦権力を州に与えられたポリス・パワーの領域にまで拡大させない、つまり権力の肥大化を伴わない改革への試みとしての意義は、認められるべきであろう。



注

- (1) Edwina C. Smith, "Response to reform: Conservatives and the Progressive Era"; in David Colburn & George Pozzetta, ed., *Reform and Reformers in the Progressive Era* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1983) pp.111-27.
- (2) David W. Noble, "The New Republic and the Idea of Progress, 1914-1920," *The Mississippi Valley Historical Review*, 38 (June 1951) p.392.
- (3) 進藤栄一「社会改革と大衆運動」, 斎藤眞編『総合研究アメリカ』第3巻, 民主制と権力(研究社, 1976) pp.95-102.
- (4) William Graebner, "Federalism in the Progressive Era: A Structural Interpretation of Reform", *Journal of American History*, 64 (Sept. 1977) pp.346-49.
- (5) *Ibid.*, p.341. 具体的にはオハイオ東部, ペンシルバニア西部, ウェストバージニア北部をカバーするピッツバーグ産業地区案などがあった。
- (6) グラント・ギルモア『アメリカ法の軌跡』(岩波書店, 1984) p.37
- (7) J.A.C. Grant, "The Search for Uniformity of Law", *American Political Science Review*, 32 (Dec. 1938) pp.1084-85.
- (8) Morton Keller, *Affairs of State: Public Life in Late Nineteenth Century America* (Cambridge, MA.: The Belknap Press, 1977) p.321. ちなみにコネチカット州議員の再選率は次の通りである。1820年-26%, 1870年-10%, 1897年-2.8%
- (9) *Ritchie v. People*, 115 Ill.98, 40 N.E. 454 (1895) この判決において裁判所は, 女性の労働を一日8時間, 週48時間に制限することは, 市民が自らの時間と能力を管理するという基本的権利を制限するものであるとして, この法律を無効と判断した。
- (10) Lawrence M. Friedman, *A History of American Law*, 2nd ed. (New York: Simon & Schuner, Inc., 1985) pp. 403-05.
- (11) James Willard Hurst, *The Growth of American Law: The Law Makers* (Boston: Little, Brown & Company, 1950) p.286.
- (12) Friedman, *op.cit.*, pp.405-407.
- (13) James C. Carter, *The Provinces of the Written and Unwritten Law* (New York: Banks & brothers, 1889) pp.48-49.
- (14) Friedman, *op.cit.*, p.407.
- (15) 統一州法案の中では, 後に統一商事法典にまとめられる流通証券法や統一売買法があまりにも有名である。そのほかにも目立った扱いはされていないが, 食品衛生法案や冷蔵保管法案, 妻子遺棄法案, また本稿で扱う青少年労働規制法案, 労働保障法案など, 1917年までに34法案が提案されている。
- (16) Hurst, *op.cit.*, p.290.
- (17) Alpheus T. Mason, *Brandeis: A Free Man's Life* (New York: The Viking Press, 1946) p.489.
- (18) Amasa M. Eaton, "The Presidential Address", in National Conference of Commissioners on Uniform State Laws, *Proceedings of the Twelfth National*

Conference (1902), p.8.

09 *Ibid.*, pp.6-7

00 Walter George Smith, "The Presidential Address", in NCCUSL, *Proceedings of the Twentieth Annual Conference* (1910), pp.98-100.

01 Graebner, *op.cit.*, p.350.

02 "Report of the Special Committee on a Uniform Child Labor Law", in NCCUSL, *Proceedings of the Twentieth Annual Conference* (1910) pp. 190-191.

03 Owen Lovejoy, "Speech", *ibid.*, pp.66-68.

04 James C. Carter, *op.cit.*, p.4.

05 Friedman, *op.cit.*, p.675.

06 John H. Leek, *Government and Labor in the United States* (New York: Rinehart, 1952) p.178.

07 Graebner, *op.cit.*, pp.334-340.

## EFFORT FOR PROGRESSIVE UNIFORM STATE LAWS

### 《Summary》

Yumi Hiratai

Uniform state laws which have been enacted since the Progressive Era are considered by legal history students to be conservative and to help business interests. However, some of those uniform state laws had obvious intentions to reform social conditions. During the Progressive Era, progressive labor laws were proposed by the National Conference of Commissioners on Uniform State Laws, one of the committees of the American Bar Association. Advised by many reformers and civil organizations, NCCUSL prepared laws and submitted them to each state legislature for adoption.

Members of NCCUSL believed that uniform state laws would enable nationwide regulation without using federal power. They knew that the state was not an adequate unit to regulate the whole nation. However, they wished to maintain the federalism that the founding fathers had constituted. They opposed to the movements that intended to use federal power to regulate economic problems and that insisted on keeping laissez-faire policy. To maintain the balance of state power and federal power as they were, the members suggested that each state make laws uniform.

The effort of NCCUSL to enact progressive uniform labor laws did not succeed. Many states decided not to adopt these laws because they wanted to keep their relative economic advantages. The reformers and civil organizations that had helped NCCUSL changed their strategy to appeal directly to the federal government. When the discussions on

labor rights were initiated at the Congress, the proposals by NCCUSL lost their impact.

The failure of NCCUSL to enact labor laws demonstrates that a federalism with strong state power and limited federal power can not exist in a modern industrial society. By examining the failure of the movement to enact uniform state laws shows the underlying factors involved in the transformation of the American political structure from that of confederation to that of consolidation.