

〔論 説〕

## アメリカ合衆国銀行設立論争と2つの憲法像

### —「財政＝軍事国家」と憲法に関する準備的考察—

大久保 優 也

#### 1. はじめに

本稿は、1780年代から1790年代に繰り広げられたアメリカの第一合衆国銀行設立を巡る議論など、トマス・ジェファソン (Thomas Jefferson) 及び、アレクサンダー・ハミルトン (Alexander Hamilton) による国立銀行設立に関する議論の再検討を通じて、彼らが、どのような憲法思想に基づいて、市民社会とコモン・ロー、憲法に関するヴィジョンを有していたのか、その一端を明らかにする準備的考察である。

ジェファソンの銀行論や公債論の歴史的な文脈を理解するためには、その前史として、1688年に成立した、イギリスの名誉革命体制に関する研究を踏まえる必要がある。名誉革命は、かつて日本の憲法史においても長く、英米圏における「市民革命」のひとつとして挙げられてきたが<sup>(1)</sup>、この名誉革命体制は、イギリスにおける、いわゆる「財政＝軍事国家」(The fiscal-military state)の確立期とされている<sup>(2)</sup>。「財政＝軍事国家」とは、ジョン・ブリュワによって提起された概念であり、ブリュワの著作を翻訳した大久保桂子の簡潔な定義に従えば、「巨額の戦費と資源動員を必要とした名誉革命後のイギリスが、課税システムの抜本的な改革と増税、国債運用にもとづく赤字財政、というオランダ型の戦時財政政策を採用するとともに、この財政政策を運営する集権的な行政府を発展させた事態をさす」ということになる<sup>(3)</sup>。また、「財政＝軍事国家」の確立によって、租税と公債より得られた資金を費やす行政に対する議会の監視の機運が高まり、行政すなわち政府の情報開示やアカウンタビリティが確立されていったとされる<sup>(4)</sup>。こうした「財政＝軍事国家」のもたらした憲法的、財政法的な意義や、その後の研究の進展については、法学研究においても租税法学者の中里実の著作においても説明されている<sup>(5)</sup>。

他方で、この「財政＝軍事国家」によって生み出される公債や信用市場を支えるべく、1694年に創設されたイングランド銀行及びそれが主導した信用経済については、それが政治思想上の論争を惹き起こしたとする、J.G.A Pocockの古典的研究がある<sup>(6)</sup>。Pocock

(1) 他方で、歴史研究の進展により、「市民革命」としての名誉革命に関する古典的な物語についての維持は困難になっており、法学、特にイギリス法研究の立場から名誉革命をどのように位置づけるかについての考察としては、戒能通厚『イギリス憲法』(信山社2017)第5章参照。

(2) John Brewer, *The Sinews of Power: War, money and English State, 1688-1783*, Routledge(1988). ジョン・ブリュワ/大久保桂子 訳『財政＝軍事国家の衝撃』(名古屋大学出版会2003)。

(3) ブリュワ 前掲書「訳者あとがき」259頁。

(4) ブリュワ 前掲書 266頁から268頁。

(5) 中里実『財政と金融の法的構造』(有斐閣2018)。

によれば、イングランド銀行の設立と公信用制度の創出によって、政府に公債という形で投資し収益を得る、債権者・投機家からなる「貨幣的利害」(monied interest)が台頭する。これに、土地所有者からなる「土地利害」(landed interest)が対抗し、ハリントン(James Harrington)の古典的共和主義の理論に依拠しつつ、土地所有を基礎にした、自立した市民からなる政治のヴィジョンが提出され、「徳」を有する市民に対して、「貨幣的利害」は、「常備軍」と並び自立的な市民の基盤を掘り崩す、「腐敗」した存在とされた。ポーコックによって指摘されたそうした政治思想上の論争の構図は、言うなれば、ブリュワの述べるところの「財政=軍事国家」によって生み出された資本市場によって、古典的共和主義においてひとつの理想とされた、土地所有を基礎にした市民的自立性が脅かされるという危機感の表れであったとも言えよう。

こうした論争は、建国間もない18世紀末から19世紀前半のアメリカにおいても確認することができる。アメリカでは合衆国憲法制定直後から、国立銀行、すなわち、第一合衆国銀行創設を巡って、財務長官であったアレクサンダー・ハミルトンと国務長官であったトマス・ジェファソンの間で論争が行われたことが広く知られている。Pocockは、アメリカにおけるハミルトンとジェファソンの論争に、イングランド銀行及びそれが主導した信用経済に関する論争と同じ「徳」と「腐敗」についての思想的対立を見出したことは広く知られている<sup>(7)</sup>。日本における研究としては、上記のような政治思想上の対立を踏まえながら、ハミルトン主導による合衆国銀行創設や、それに基づく公債政策の推進を、古典的共和主義を新たな近代社会に適応させる近代共和制のあらわれのひとつと位置づける中野勝郎による研究がある<sup>(8)</sup>。

以上の諸研究を踏まえながら、本稿は、法的視角から合衆国銀行設立に関する2つの意見書の検討を通じてこの論争を分析する。第一合衆国銀行設立を巡る論争は、上述のような政治思想上の対立はもとより、合衆国憲法解釈やコモン・ロー上の法理の問題を巡ってなされた法的な論争であった。そして、こうした法的な論争の背景には、アメリカの国制や市民社会のあり方に関するヴィジョンの相違が関係し、彼らの立憲主義に関する思想も見出すことができ、立憲主義の在り方を巡る相克として読み解くことができる。

## 2. ジェファソンの国立銀行反対論とその憲法像

### (1) ジェファソンの国立銀行設立反対論の検討

ジェファソンの国立銀行反対論は、1791年2月15日に提出された、『国立銀行の合憲性に関する意見』に示されている<sup>(9)</sup>。この意見書は、アレクサンダー・ハミルトンによる、1790年11月13日に示された『国立銀行に関する報告書』に対する応答として、国務長

(6) J.G.A. Pocock, *Virtue, Commerce, and History: Essays on Political Thought and History, chiefly in the Eighteenth Century*, Cambridge University Press (1985) at 107-110.

(7) John G. A. Pocock, *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton University Press (1975) at 529-547.

(8) 中野勝郎『アメリカ連邦体制の確立』(東京大学出版会1993)参照。

(9) "Opinion on the Constitutionality of a National Bank", edited by Merrill D. Peterson, *Thomas Jefferson Writings*, Library of America (2011) at 416-421.

官であったジェファソンより提出されたものであった。そのポイントのひとつは、国立銀行が法人形態を採用することに対する批判であった。ジェファソンの列挙する反対論をまとめると以下のようなになる。

- ①法人の株主たちが法人を形成することになる。
- ②国立銀行が法人形態を採用することによって、土地の譲与を受けることが可能になり、その結果、死手法（the laws of Mortmain）に反することになる。
- ③外国人が当該法人の株主となり、土地を保有し、その結果、権原譲渡（alienage）に関する法に反することになる。
- ④所有者の死亡により、特定の家系の相続人にのみ土地を相続させることになり、物的財産法定相続（descent）のあり方を変えてしまう。
- ⑤法人を通じて、財産の没収（Forfeiture）や不動産復帰（Escheat）を逃れることが可能になり、財産の没収に関する法に反することになる。
- ⑥人的財産が特定の家系の相続人に譲渡されることになり、人的財産相続分配（Distribution）に関する法に反することになる。
- ⑦国家的権威の下で銀行業務を行う唯一にして排他的な権利を国立銀行の株主に付与することは、独占（monopoly）を禁じる法に反する。
- ⑧国立銀行の株主たちが、州法に優越する法を作る権限を有することになり、州の立法府のコントロールから当該法人を保護するように法が解釈されることになる。

以上のジェファソンの法人形態についての批判の内容を検討すると、まず、②については、国立銀行たる法人は永久に存続することによって、土地を永久に所有することになり、コモン・ロー上の「永久拘束禁止の法理」に反することになるものとしたと推測できよう<sup>(10)</sup>。④⑥の反対論は、イングランドのコモン・ローにおける長子相続制を廃止した趣旨との関係を見ることができる<sup>(11)</sup>。すなわち、ジェファソンは、地元のヴァージニア邦の下院議員として、当地の William & Mary 大学において、全米でも初めての法学教授であったジョージ・ウィス（George Wythe）らと、数々の法改革を行った。その内容は、イングランドのコモン・ローの法理を共和政体に適合するように改変を行ったものであったが、その中で特に重要な成果が、大土地所有制度解体のための長子相続制度と限嗣相続制度の撤廃であった<sup>(12)</sup>。限嗣相続制度は、土地などの相続財産を特定の個人に集中させ、相続人を限定することにより財産の分散を防ぎ、南部プランターの大地所有の維持に資することになっていたが、ジェファソンはそれを解体する作業を主導していた。ジェファソンは、「我が国の主な市民は、共和主義原理に忠実であり、土地利害（landed interest）のすべてが共和主義的である」とし<sup>(13)</sup>、また、連邦憲法制定前にジェームズ・

(10) Paul Finkelman, Thomas Jefferson and original intent, the shaping of American law, NYU ANNUAL SURVEY OF AMERICAN LAW at 62.

(11) *Id.*, at 62-63.

(12) 明石紀雄『トマス・ジェファソンと「自由の帝国」の理念—アメリカ合衆国建国史序説』（ミネルヴァ書房 2000）235頁から236頁。

マディソン (James Madison) に宛てた書簡では、小規模の土地所有者こそがアメリカでもっとも重要な存在であるとしていた<sup>(14)</sup>。ジェファソンにおいては、合衆国銀行という巨大法人の存在、法人という不死の形態を通じて、かかる法人の株主が財産を集積していくことに対する警戒があったものと推測できる。

⑤の反対論の意味については、法人を通じて、株主が個人責任を逃れるということへの批判と推測できる。すなわち、法人の形態を通じて、株主は有限責任しか負わないことへの批判である。この批判は、ジェファソン支持派の後継とも言える、あるいは、より急進的なデモクラシーを志向したジャクソニアンにも見ることができる批判である<sup>(15)</sup>。

⑦の独占批判については、ジェファソン支持派のジェファソニアンや、ジャクソニアンによる、1810年代や1820年代以降の第二合衆国銀行に対する批判や、特許法人という形で銀行などの法人を設立することに対する批判から、その意味を探ることができる。ジェファソニアンやジャクソニアンは、巨大な特許法人による政治権力との結託が「腐敗」を生み、共和政体にとって脅威となる党派や党派的利益を生み出すと警戒し<sup>(16)</sup>、各州議会において、次々と法人設立を議会における個別法律による特許から、準則主義による法人設立を推し進め、法人へのアクセスを平等にすることにより、民主主義に基づく機会の平等を確保することを求めたが<sup>(17)</sup>、ジェファソンのこの独占批判はそれに先行する端緒であったとも考えられる。

以上のように、彼の政治経済思想を背景にすると、ジェファソンの国立銀行反対論には、その有機的なつながりを見出すことができる。すなわち、ジェファソンは、富を集積する独占的な巨大法人、巨大企業が存在が、死手法や長子相続制度の撤廃などで具体化したはずの独立自営の市民の存在、共和主義の担い手を脅かすととらえたものと考えられる。

⑧については、上述のように、独占的な権限を有することになる国立銀行が、市民により近い存在である州に優越する力を得ることへの警戒であると考えられる。

さらに、以上に加えて、合衆国憲法の解釈からも、国立銀行の設立が合衆国憲法に規定された連邦の権限の範囲外であると論じる。ジェファソンは、合衆国憲法の諸規定を厳格に解釈し、国立銀行の設立は合衆国憲法に列挙された権限に含まれないとする。すなわち、合衆国銀行設立賛成の意見では、税金を課して合衆国の公債の支払いを行うことは合衆国憲法に規定された連邦政府の権限に含まれるとするが、国立銀行の設立によって支払うことは認められていない。また、合衆国の立法権限とされている「金銭を借りること」には銀行を設立することは含まれていない。そして、「外国、州際、インディアン部族との交易を規制する」という合衆国憲法の列挙権限に照らすと、銀行を設立することは、交易を規制することと全く異なっていると。銀行を設立する者は、商業の主体を創設しているものであり、売り買いされる物を作ることは、売り買いを規制することとは異なる。加え

(13) "To Philip Mazzei" April 24, 1796, edited by Joyce Appleby and Terence Ball, Thomas Jefferson: Political Writings, Cambridge University Press (1999) at 416.

(14) "To James Madison" October 28, 1785, *Id.*, at 107.

(15) 伊藤紀彦『ニューヨーク州事業会社法史研究』(信山社2004) 178頁, 208頁から210頁。

(16) Eric Hilt, *Early American Corporations and the State*, edited by Naomi R. Lamoreaux and William J. Novak, *Corporations and American Democracy*, Harvard University Press (2017) at 40-41, 59-61.

(17) *Id.*, at 72.

て、国立銀行創設が商業を規制する権限の行使であるとするならば、州外だけではなく、州内にまで規制権限を行使することになり、それは、州内の規制権限は州に留められるとした合衆国憲法の規定に反し、無効となる。

次に、合衆国憲法第1編1節3項の「連邦議会は、以下の権限を有する。合衆国の債務を弁済し、共同の防衛および一般的な福祉に備えるために、租税、関税、輸入税および消費税を賦課し、徴収する権限。ただし、すべての関税、輸入税および消費税は、合衆国全土で均一でなければならない」という連邦の立法権限の規定について、後段の列挙された権限の範囲内でのみ、そうした権限の行使が認められるとし、合衆国憲法に関する憲法批准会議において、法人設立の権限を連邦議会に付与する提案が拒否されていたことも指摘する。

次に、国立銀行の設立が、合衆国憲法第1編第8節18項「上記の諸権限及びこの憲法によって合衆国政府またはその部門もしくは官吏に付与されたすべての他の権限を実施するのに必要かつ適切であるような法律を制定すること」に規定された、いわゆる「必要かつ適切」条項に規定された権限に含まれるかどうかを検討する。ジェファソンは、銀行がなくとも同条項に規定された権限を実行することは可能であり、それ故に、銀行設立は「必要」ではなく、正当化されないとする。すなわち、「必要かつ適切」条項を厳格に解釈し、銀行は税の徴収にとって「便利」(convenience)ではあるが「必要」(necessary)ではないとする。銀行券が広域に流通することは便利であるかもしれないが、そのことから当然に銀行を設立する権限があるとか、そうした権限がなければ世界はうまく進まないということはない。2、3のわずかばかりの便利さのために、連邦議会が、権原譲渡、物的財産法定相続、人的財産相続分配、財産の没収、独占に関する、諸州の古来よりの基本法を破壊する権限を有するものと憲法が意図していたとは考えられない。わずかばかりの便利さのために、州政府の基本法を見逃さないようにすべく、連邦議会は、憲法の誠実な実行のために真摯になりすぎることはないとする。

こうした、ジェファソンによる国立銀行違憲論の特徴として注目すべきなのは、まず、権原譲渡、物的財産法定相続、人的財産相続分配、財産の没収、独占といった、コモン・ローの法理を根拠に、その主張がなされていることである<sup>(18)</sup>。国立銀行を法人形態とすることに対するジェファソンの批判は主に、コモン・ローの法理を根拠とし、そこでのコモン・ローは、ジェファソン自身が主導したヴァージニアにおいて改革されたコモン・ロー、すなわち、小土地所有者を主な政治主体とするためのコモン・ローの法理であった。そうしたコモン・ローを基礎にした、州のコモン・ローの法理を脅かさないようにするための憲法解釈であった。

## (2) ジェファソンの金融経済に対する立場

また、ジェファソンの国立銀行批判には金融経済そのものに対する警戒が存在し、これもまた彼の憲法思想と結びついていたものと考えられる。

ジェファソンは農業を最重要視しながらも、時代が進むにつれて、商工業については一

---

(18) Finkelman, *supra* note 10 at 63-64.

定の理解を示していたことが先行研究などにおいて確認されている<sup>(19)</sup>。しかし、金融経済については後代に至るまで一貫して警戒心を抱いていた。

ジェファソンは、ニューイングランドのタウンシップをモデルにした Ward という小規模の領域を理想の政治経済単位とする一方で<sup>(20)</sup>、共和主義的であることは、人民による選挙の要素を帯びていることであり、市民の集まりこそが、自らの権利の最も安全な保管場所であり、人民の代理人による政治よりもずっと害は少ないとする一方で、銀行の設立とは、後生によって負担されるべきマネーを金融という名目で費やすことになり、それは、市民の権利にとって常備軍より危険であるとしていた<sup>(21)</sup>。すなわち、銀行の設立によって生じる、公債やその利子の支払いが取引される公信用は、市民から離れた場所で、市民の自己統治の及ばない者たちによって、将来世代まで含めて担保にするものであるとの警戒であり、言うなれば、市民的自己統治に対する警戒という点では、国立銀行の設立形態に関する主張においても一貫していた。

また、ジェファソンは、彼の書簡から窺える限り、銀行の発行する紙幣 (paper money) に対する強い警戒心を有していた。ワシントン大統領に対する書簡では、紙幣信用への投機において用いられる資本は無益であり、大衆に利益をもたらす商業や農業から抜き取られたものであるとする。そして、こうした紙幣は、市民の中に、勤勉さや倫理性の代わりに、悪徳や怠惰さを育て、ひいては、立法府を腐敗に導く効果的な手段になると指摘する。そして、こうした紙幣信用を商う腐敗した一団が立法府の声を決定し、憲法によって連邦議会に課せられた制限を乗り越え、イギリスがモデルとされる君主制に変えてしまう、とする<sup>(22)</sup>。このように、ジェファソンは、銀行及び紙幣信用による議会の腐敗を必然のものとしており、これこそが、彼の「財政＝軍事国家」に対する評価でもあったと言い得るだろう。すなわち、ジェファソンにとって、「財政＝軍事国家」のような、国立銀行とそれがもたらす金融経済、公信用を重要な柱とする国家は、土地を基礎にした自立的な市民の存在を脅かし、ひいては立法府を腐敗に導く存在とされたのである。

### 3. ハミルトンの国立銀行擁護論と憲法思想

#### (1) 国立銀行反対論に対するハミルトンの反論

これまで確認した国務長官であるジェファソンや司法長官による、国立銀行設立が違憲・違法であるとの主張に対するハミルトンの反論が、1791年2月23日に示された『国立銀行の合憲性に関する意見』である<sup>(23)</sup>。同意見の注目すべきポイントを掻い摘んで要約すると、以下ようになる。

政府に付与されているあらゆる権力は、その本質において主権的であり、憲法によって

(19) 明石 前掲註12 143頁から145頁。

(20) “To Joseph C. Cabell” February 2, 1816, Appleby and Ball *supra note* 13, at 204-206.

(21) “To Dr. Thomas Cooper” September 10, 1814, *Id.*, at 206-208.

(22) To the President of the United States, *supra note* 9 at 986-987.

(23) “Opinion on the Constitutionality of a National Bank”, edited by Joanne B. Freeman, Alexander Hamilton Writings, Library of America (2001), at 613-646.

明確に述べられた制限や例外規定によって排除されておらず、道徳に反することや、政治社会（political society）の本質的目的に反することがない限り、目的達成のために必要とされ、適合するあらゆる手段を行使する権限を含む、という一般原理が政府の定義には本来存在するのであり、それは合衆国憲法によってなされる進歩のあらゆる段階において必要不可欠なものである。一般的に、政府に適用されるこの原理は、自明の理として認められており、それを否定する者は、物事の一般的な体系において、社会秩序の保持にとって不可欠であるルールがアメリカ合衆国に適用されないとすれば、それを立証しなければならない。そして、法人を創設することは、疑いもなく、主権的権力（sovereignty power）たる合衆国に付随する権限である<sup>(24)</sup>。

国立銀行反対論では、法人設立が過大視されている。法人設立は、単なる法的資格や、目的に対する手段の問題にすぎないのに、実体的なもの、すなわち、かなりの重大性を持った政治的目的であると見なされている。法人はローマ法起源であり、それによれば、任意の期間、任意の目的のために、個人の自発的なアソシエーションがそれを生み出すのである<sup>(25)</sup>。

憲法上の権限それ自体は、画一的で変わらないとしても、政府が特定の権限を特定の時期に行使するのは、状況に依存するのである<sup>(26)</sup>。

国立銀行反対論は、「必要かつ適切」条項の「必要な」（necessary）の意味を限定的に解釈しているが、その用語の文法的、一般的意味はそのような解釈を必要とはしない。そのような解釈は不安定さと混乱をもたらす<sup>(27)</sup>。

ある政策がどの程度必要とされるかという問題は、その根拠となる法的な権限に関する審査にはなじまない。政策が必要とされる程度は、意見の問題であって、その有用性のみが問われることが可能である。手段と目的の関係、権限の行使のために用いられる手段の性質とその権限の目的の関係こそが、必要性や有用性に関する合憲性の判定基準となる<sup>(28)</sup>。

「必要な」という言葉を限定的に解釈することは、統治構造に含まれるべき諸権限、特に、財政、交易、防衛などの、国家の一般的な行政（administration of the affairs）に関するものは、公共善に資するように広く解釈されるべきである、という解釈に関する確立した格率に反する。このルールは、統治の特定の形態や、権限の線引きによるのではなく、統治それ自体の性質や目的に依拠するのである。国家的緊急事態に備え、国家的不都合を除去し、国家の繁栄を促進するための手段は、際限のない種類、程度、複雑さを帯びており、そうした手段の選択、適用に関してかなりの裁量が存在しなければならない<sup>(29)</sup>。

そして、権原譲渡（alienage）、物的財産法定相続（descent）、財産の没収や不動産復帰（Forfeiture and Escheat）、人的財産相続分配（Distribution）、独占（monopoly）という諸州の基本法、すなわち、コモン・ローの原理に反するというジェファソンの主張に

(24) *Id.*, at 613-614.

(25) *Id.*, at 616-617.

(26) *Id.*, at 617.

(27) *Id.*, at 618-619.

(28) *Id.*, at 619.

(29) *Id.*, at 618-619.

対しては、以下のように反論する。もし、これらが諸州の基本法 (the foundations law) だとしたら、諸州の多くが自らの基本を覆していることになる。というのは、憲法制定以来、諸州のコモン・ロー、特に、物的財産法定相続の法に関して実質的な変更を行っていない州はほとんどない。そこでは、通常の立法によって変更できない州憲法においてさえ確立されていないものを、州政府の基本法として呼ばれることがいかに可能であるのか考えられていない。必要性に関しては、権利の問題ではなく、有用性の問題のみが構成される<sup>(30)</sup>。

法人を設立することは、法的で、人工的な person を自然人に代えることであり、法人には国籍はない以上、権原譲渡の法が適用されることはなく、法人には相続人がいない以上、物的財産法定相続の法は適用されず、また、自然人でない以上、没収や不動産復帰の法も適用されず、法人は死なない以上、人的財産相続分配も適用されない<sup>(31)</sup>。

個々の州のコモン・ローによって、すべての人は、望むように自分の property を外国に輸出することができる。しかし、連邦議会は、交易を規制する権限のもと、商品の輸出を規制することが可能であり、その際に、個人の権利を制約し、個々の州のコモン・ローを修正しているのである<sup>(32)</sup>。

国立銀行を設立することは、独占にはならない。国立銀行法案は、州が銀行を設立することを禁じておらず、個人がビジネスを実行するために団体を結成することも禁じていない。独占とは、独占権を付与された者以外によって交易がなされることを法的に妨害することを意味するのである<sup>(33)</sup>。

設立が提案されている国立銀行は、融資のために用いられる共同資本を創設するという目的のための、人の集まりであって、その目的は、合法的であるだけでなく、法があらゆる個人にも認めた権限の行使に過ぎない。唯一の問題は、それ自体、合法的である目的を達成するために、それをより効果的にするために、政府は国立銀行を設立する権限を有するのかどうかである。そうした権限の存在を証明するためには、政府の明確な権限と、国立銀行との関係を立証しなければならない。国立銀行は、租税を集め、金銭を借り、州間の交易を規制し、陸海軍を維持するという権限と直接関係するのである<sup>(34)</sup>。

こうして、ハミルトンは、租税の徴収や、緊急事態に備えて政府が金銭を借り受けることによって国立銀行がいかに重要なものか詳細に述べた後に<sup>(35)</sup>、国立銀行は、州間の交易を規制することと自然な関係を有している、とする。国立銀行は州間の便利な交換手段の創出を導くものであり、相互の送金における頻繁な貴金属の移動を防ぎ、十分なマネーの循環を維持する。マネーは商業が依拠する蝶番である。これは、金や銀だけを意味するのではなく、多くの他の物も様々な有用性の程度をもって、この目的に資するのである。特に、紙幣は広く用いられている<sup>(36)</sup>。

(30) *Id.*, at 622.

(31) *Id.*

(32) *Id.*, at 623.

(33) *Id.*, at 623-624.

(34) *Id.*, at 632.

(35) *Id.*, at 632-636.

(36) *Id.*, at 637.



ジェファソンは、銀行を設立することと、商業を規制することは全く異なると指摘する。だが、ジェファソンが指摘する交易の規制は、連邦政府の権限の範囲内というよりも、ローカルな法域に当てはまるものである。すなわち、連邦政府のその権限は、売り買いの詳細に関するものというよりも、集散的な諸利益が依拠する交易に関する、一般的な政治的調整に向けられたものである。したがって、そのような規制はアメリカ合衆国の法の中でのみ見出されることが可能であり、その目的は、我が国の商人の事業の奨励や、海運、製造業を促進することである。循環を容易にし、交換、譲渡の便利な手段を提供する組織が商業についての規制と見なされるのは、こうした商業に関する一般的な関係によるからである。また、連邦議会には property に関するルールの制定や規制を行う権限が付与されている点からも国立銀行設立は認められ、政府の維持、すなわち、連邦政府の権限である共同防衛のための軍隊の維持、公債の支払いのためにも必要とされるのである<sup>(37)</sup>。

ジェファソンは、連邦議会は、(国立銀行の設立のような)自らの任意の目的のために自由に税を課すことはできず、公債の支払いか、連邦の福祉のために課すことができるだけである、とする。確かに、一般福祉とは異なる目的のために租税を課すことは、信託に違反することになる。共同体の福祉は、金銭が共同体から徴収される目的として合法的である。連邦議会は、任意の目的やローカルな目的のために徴収した金銭を使用することはできないが、その使用に関しては広範な裁量を有する。適切な使用であるかどうかの憲法上の審査は、まず、目的が一般的であるかローカルであるかである。もし、前者であるのなら、憲法上の権限行使に何らの不足もない。連邦の福祉を実際にどれほど促進するのかという目的の性質については、厳格な裁量の問題になる。これに対して、目的達成のための手段に関する議論は、憲法上の権限ではなく、有用性に関する議論でなければならない。財政の一般的な秩序、交易についての一般的な利益など、一般的な事柄は、金銭の使用に関する合衆国憲法上の問題なのである。そして、銀行もまたこれに当てはまるのである<sup>(38)</sup>。

現代まで長く続く商事会社が存在するような主要な商業国家は、外国との交易を規制する一般的な権限を有しており、なぜアメリカ合衆国だけが、自らに信託された目的を達成するために、他の国では普通のことである手段を用いることが憲法上許されないのか？ 交易を規制する権限とは、交易を規律するために必要なルールを作り、規制する権限である<sup>(39)</sup>。

全ての主要な商業国家は、外部との交易のために (external commerce) のために、商事会社を利用しており、そうした組織を設立することは、商業の規制に付随するのである。また、銀行は、国家財政の運営において、通常動力であり、金銭を借りるための普通にして最も効果的な道具であり、この国において必要不可欠なものである。歳入や債務、信用、防衛、交易、外国との交流に関連する最も重要な主権の大権の多くを政府は有しており、自らの権限の添え物としてその道具を利用することが禁じられているという想定は誤っている。州や個人の権利を制限するのかどうかという、憲法上の正当性に関する補助

(37) *Id.*, at 637-640.

(38) *Id.*, at 640.

(39) *Id.*, at 642.

的な審査に照らした場合、提案されている法人設立は、この点についても最も厳しい審査に耐えうるだろう。国立銀行が設立されても、全ての州は、思うように、銀行を設立することが可能で、いかなる個人も、望むように、銀行業に乗り出すことが可能なのである<sup>(40)</sup>。

## (2) ハミルトン国立銀行擁護論から見える憲法像

以上のハミルトンの反論の骨子は以下ようになる。まず、ハミルトンは、主権的権力の性質を説明し、その権力の内容として、政治社会の本質的な目的などに沿わないようなものでない限り、目的達成のために必要性があり適合性がある手段を採用することが認められるということ、アメリカ合衆国にもそれが当てはまり、法人設立はこの権限の中に含まれるとしている。ここで、ハミルトンは、アメリカ合衆国を明確に主権的権力として位置づけている。次に、ハミルトンは、法人の存在を過大視し、危険視するジェファソンらの見解を戒めている。そして、ジェファソンが「必要かつ適切」条項を限定的に解釈することを批判し、統治においては緊急事態など様々な状況に対応しなければならず、特に目的のための手段としての政府の方策については、広い裁量を認め、その判断は法的な観点からではなく、有用性、必要性の点から審査されるべきとしている。また、諸州におけるコモン・ローの原理は既に様々な変更を経ている点などから、基本法ではないという立論を行っている。さらに、国立銀行は、租税を集め、金銭を借り、州間の取引を規制し、陸海軍を維持し、公債を支払うという権限と直接関係があり、合衆国憲法のそうした規定から国立銀行設立は肯定されるとしている。ここで、国立銀行の創設が「財政＝軍事国家」に通じる理路が示され、それが肯定的に示される。そして、商業社会における紙幣を含むマネーの重要性と、マネーを創出する国立銀行の役割が重視されている。それに加えて、他の主要な商業国家の現状も、国立銀行設立を正当化する論拠として示されている。そして、彼が念頭に置いている「商業国家」とは、中央銀行を創設し、「財政＝軍事国家」として発展した、イギリスであったと推測できよう。

こうしたハミルトンの国立銀行擁護論の背景には、彼の憲法思想の特徴を読み取ることができる。まず、政策と法解釈の関係についてである。主権的権力及び統治において用いられる手段すなわち政策については、広範な裁量が認められ、状況に応じて様々な選択が可能であるとして、憲法上の権限の有無の問題というよりも、その政策の目的に対する手段として有用性や適合性、必要性があるのかどうかという観点から判断されるべきとし、統治の手段としての政策に関する判断基準や思考様式と法的なそれを区別している点である。この統治についての考え方は、19世紀を通じて大きな影響力を有した、アメリカ最初の包括的な合衆国憲法の注釈書たる『合衆国憲法釈義』を著した、ジョセフ・ストーリー (Joseph Story) に受け継がれている。ストーリーは、民主主義社会における人民の「情念」の噴出による憲法秩序の危機を防ぐという憲法秩序の安定性と、他方で、経済社会の発展に対するコモン・ロー及び憲法の適応という、安定と変化の両立を模索し、憲法を統治のための実践的な文書、すなわち、「統治の法」として位置づけ、社会の状況や時代の変化に対応するための「適応の科学」としての憲法解釈論を展開し、社会契約論に依拠し

(40) Id., at 644.

た合衆国憲法の厳格解釈を退けたが<sup>(41)</sup>、これは、ハミルトンの憲法思想を受け継いだものとも言えよう<sup>(42)</sup>。

また、ハミルトンは、国立銀行設立がコモン・ローの原理に反するとのジェファソンの主張に対しては、法人設立に関して、コモン・ローの相続制度はそもそも法人には当てはまらないという反論でかわし、同時に、諸州のコモン・ローそれ自体が変化していること、商業、特に州外と関わる商業活動については、広域的な観点から規制に服し、コモン・ローも修正を被るとするなど、広域の商業社会を想定したコモン・ローと憲法解釈のあり方を展開していた。こうした考えもまた、広域的な商業社会を前提に、商事法分野については広域的な観点から連邦最高裁判所による判例形成を認めた、ストーリー主導による *Swift v. Tyson* 判決<sup>(43)</sup>と軌を一にしている。

このように見てくると、『ザ・フェデラリスト』とともに、ハミルトンの『国立銀行の合憲性に関する意見』は、その内容から見ても、ジェファソニアンやジャクニアンの政治的主張や憲法論と対峙した、ストーリーの『合衆国憲法釈義』の源流的位置にあると言えるだろう。

#### 4. おわりに～合衆国銀行設立を巡る2つの憲法像の示唆

国立銀行設立を巡る、ジェファソン、ハミルトンの議論からは、彼らの対照的な憲法像を明確に読み取ることができる。

ジェファソンは、コモン・ローを、地元ヴァージニアで行った改革のように、共和主義的な市民と政治体制を支えるための法として位置づけ、そうしたコモン・ローを軸に憲法解釈を展開していた。すなわち、ジェファソンは、コモン・ローに対して、市民による自己統治の基盤として、政治社会を支える法の論理を読み込んでおり、憲法はそうした基本法としてのコモン・ローを尊重し、抵触してはならないものとしていた。ところが、国立銀行創設は、市民による自己統治を危うくするという理解をしていたと推測できる。彼が、合衆国銀行が法人形態において設立されることに対して批判していたのも、まさにこの市民による自己統治に対して、金融経済と巨大法人がもたらす影響への警戒を理由とするものと読み取ることができる。ジェファソンの国立銀行反対論から明らかになるのは、「財政＝軍事国家」すなわち、金融経済、信用経済の浸透によって、市民の自立性に危機が生じることを警戒し、それに対する歯止め考察した点に特色がある。それは、国家権力そのものによる侵害のみならず、常備軍の存在とともに、経済制度を通じて市民の自立性が奪われていくことに対する危機意識の発露とでも言い得るだろう。ジェファソンの憲法のヴィジョンでは、何より政治社会を担う市民の自立性に重点が置かれていた。

---

(41) 大久保優也「『統治』の法としての憲法と「法の支配」」、戒能通弘 編『法の支配のヒストリー』（ナカニシヤ出版2018）176頁から177頁。

(42) ストーリーは、特に憲法解釈のルールについて詳述した、第1巻第5章「解釈のルール」において、ハミルトンの国立銀行設立擁護論の憲法解釈を引用している。Joseph Story, *Commentaries on the Constitution of United States*, vol.2 (Hilliard Gray, and Company 1833) at 382-442.

(43) *Swift v. Tyson*, 41 U.S. (16 Pet.) 1 (1842).

ジェファソンの憲法思想に関しては、Herbert Sloanの研究を踏まえ、ジェファソンの書簡を詳細に検討しながら、ジェファソンの憲法思想のうち、世代ごとの定期的な憲法改正を主張した「定期憲法論」や、その「世代間正義論」に焦点を当てた森村進による研究があるが<sup>(44)</sup>、「定期憲法論」の中にも見出される、ジェファソンの市民の自己統治に対する強いコミットメントや、公債に対する拒否感は、これまで確認してきた銀行と公信用の存在に関する論争、「財政＝軍事国家」の文脈の中でよりクリアーになるだろう。すなわち、ジェファソン、ハミルトンの対立は、「財政＝軍事国家」の評価を巡って浮き彫りになったものであった。ジェファソンは、国立銀行設立による「財政＝軍事国家」の確立を、イングランドのような「君主制」への道であり、市民の自己統治を基礎にした共和政体を体现すべき、アメリカの憲法やコモン・ローへの敵対と見たのであった。

他方で、ハミルトンの憲法のヴィジョンでは、ジェファソンのような自己統治よりも、権力の構成と秩序、とりわけ経済秩序の構成に力点が置かれていたことが確認できる。すなわち、ジェファソンにおいては、市民の自立性を支えるための法としてコモン・ローが位置づけられていたのに対して、ハミルトンにおいては、もっぱら経済的な意味づけが重視され、それは広域的な商業の観点から修正を受けるものとみなされていた。すなわち、憲法もコモン・ローもこうした経済秩序を基礎付け、機能させるものとして位置づけられていた。ハミルトンにとっては、国立銀行設立による「財政＝軍事国家」の確立は、統治を担う国家の当然の権限であり、商業社会における経済秩序を構成するという憲法の機能の一環であった。

ジェファソン、ハミルトンの対立は、州権か連邦かという対立で括られることも多いが、本稿が明らかにしたように、その背景にある憲法、統治のヴィジョンの対立、すなわち、市民による自己統治か、広域的な経済秩序の確立か、という対立が根深く存在していた。

本稿が、第一合衆国銀行を巡る論争の背景にあるものとして検討してきた、「財政＝軍事国家」、金融経済、信用経済と憲法という問題枠組みは、従来の近代立憲主義のモーメントや、その源流についての研究からは、十分に研究されてきたとは言い難い問題枠組みである。だが、この問題枠組みから第一合衆国銀行の論争を再検討することは、ジェファソンが示したような、金融経済、信用経済との関係で、近代立憲主義を支える市民の自立性、主体性の基盤がどうなるのかという問題、さらに、ハミルトンが示したような、秩序を構成するための憲法という、立法行政、税制など統治構造全般にかかわる法としての憲法の在り方など、現在の憲法学にも多くの視座をもたらすものとする。以上が、この準備的考察から得られる示唆である。

(2018.5.20 受稿, 2018.6.30 受理)

(44) 森村進「『大地の用益権は生きている人々に属する』: 財産権と世代間正義についてのジェファソンの見解」一橋法学第5巻3号(2006)715頁から762頁。

〔抄 録〕

本稿は、アメリカ合衆国憲法制定直後に論争となった第一合衆国銀行創設に関する、トマス・ジェファソン（Thomas Jefferson）、アレクサンダー・ハミルトン（Alexander Hamilton）の議論を再検討することにより、そこに潜む2つの憲法像を明らかにする試みである。ジェファソン、ハミルトンの両者は、アメリカ建国の父として位置づけられる人物であり、対照的な憲法思想、そして政治経済思想の持ち主であり、この2人の思想が、2つの極としてアメリカの憲法に関するヴィジョンの原型を形作ったと考えられる。本稿の検討からは、2人の憲法思想の背景には、イングランドにおいて先行していた、国立銀行創設によりもたらされる金融経済、公債などの公信用に対する考え方、金融経済、信用経済、巨大な法人が個人の自立性にどのような影響を及ぼすのかについての考え方の相違が存在していたのが明らかになる。こうした相違が、2人のコモン・ローについての考え方、合衆国憲法解釈の相違を導き、ジェファソンは、独立自営の市民による自己統治を自らの憲法像の核とし、ハミルトンは、経済秩序などの秩序を構成することを憲法像の核心と見たことが明らかになる。