

マサチューセッツ州19世紀前葉の移民政策について

——被救済貧民問題を中心に——

田 中 き く 代

**Deterrent and Protective Immigration Policies
in Massachussets, 1830 - 1852**

Kikuyo Tanaka

Summary

Historians who are interested in describing how people have come from all over the world to North America and how they have formed the population and society of the United States must answer a vital question. How have the federal or local governments responded to the foreign immigration? After the Napoleonic Wars, the United States got to enter the great immigration era and the local governments of the eastern seaboard tended to take more positive roles in the immigration policies, both deterrent and protective. Especially, the increasing number of destitute Irish immigrants forced the coastal states and cities to expand their poor law provisions at a greater speed. In this paper, I take Massachusetts as a test case, and examine what immigration policies the Massachusetts authorities put into practice mainly between 1830 and 1852 and how they could cope with the social problems such as poverty which the poor Irish Immigrants brought about in those days.

Moreover, I wish to compare these Massachusetts policies with those of New York or other major seaboard states. Then I would like to refer to whether these local policies would conflict with the rising ideas of federal absolutism and economic liberalism, though American poor relief systems tended to remain highly localized even in those days.

Received June 30, 1989

Key words: foreign state pauper, Irish, bonding system,
head money, Miln case, Norris case

は じ め に

アメリカ合衆国は継続的な移民の流入によって形成された多民族国家であるが、移民流入に対して

「保護」と同時に「抑止」の対応を示し続けてきた。植民地時代から、労働力確保のために移民誘致という「保護」政策をとると同時に、アメリカ主流文化に同化しないものあるいは脅威となると判断したものは排除するという「抑止」政策をも打ち出してきた。ことに、19世紀に入り「大移民時代」を迎え、合衆国の産業革命の進展や西部の拡大にともなう、ヨーロッパからの移民流入が増加してからは「保護」と「抑止」の手は以前にもまして強化されたといわれる⁽¹⁾。「大移民時代」とは一般に、ナポレオン戦争の終結時から連邦政府によって移民規制が強化される1920年代までの約一世紀をさすが、その始まりの時期に直接的に移民流入の影響を強く受けざるをえなかった大西洋岸の諸州で、いかなる「保護」と「抑止」の移民政策が取られたのであろうか。本稿では、19世紀前葉のマサチューセッツ州を主として分析し、ニューヨーク州などと比較しながら、初めて大量の移民流入を経験した大西洋岸諸州の様相について、この移民政策を中心に考察したい。

また、移民政策をめぐる二重連邦体制下の州と連邦との抗争についても言及したい。「大移民時代」のうち1880年代までは、ヨーロッパの北西部、なかでもイギリス諸島とドイツからの移民に特色があり、「旧移民」の時代と称されるが、移民政策のうえでは、「オープン・ドア時代」といわれる⁽²⁾。連邦政府による移民政策、特に移民流入規制の「抑止」政策が積極的なものでなかったからである。当時の移民政策は地域の行政府に大幅に依存していて、地域内の問題は地域で処理し、地域の治安は地域で守るといった伝統的な「地方主義」を依然として維持していた⁽³⁾。しかし、他方でこの時期は合衆国で経済自由主義の経済観が浸透し始め、さらに政治的には国民国家形成にむけて連邦の位置が徐々に上昇しつつある時代でもある。大西洋岸諸州の州政府によって実施された「地方主義」に基づく移民政策は、「保護」と「抑止」を強化するにつれ、しだいに連邦権限と抵触せざるをえない事情を生み出していたのである。

さらに、「保護」にしる「抑止」にしる。この時代の移民政策を考察するとき、当時の公的扶助を規定した救貧法と、その救貧法下で扶助を受けた貧民（pauper）、それも外国系のもの（以後、外国人被救済貧民と記述）の処遇にも言及せざるをえない。大量移民の流入はそれ自体が多くの社会問題を提起したが、貧しい移民の増加と直結していた外国人被救済貧民の急増、即ち救貧税の急増という地域住民に負担のかかる財政上の問題を介在していたからである。

主な史料としてはつぎのものを使用する。

- (1) ボストン市公文書のなかから、*Boston City Documents, 1848-1860*.
- (2) マサチューセッツ州議会文書の慈善関係から、*Report of the Commissioners of Alien Passengers and Foreign Paupers, 1852-1863*（以後、「外国人被救済貧民委員会」報告書と訳出⁽⁴⁾）と、救貧統計資料の *Secretary of Commonwealth, Abstracts of the Returns Relating to the Poor, 1837-1863*.
- (3) 同州議会文書のなかから、*Report of the Special Joint Committee Appointed to Investigate the Whole System of the Public Charitable Institutions of the Commonwealth of Massachusetts, 1858*,（以後、「1858年特別委員会」報告書と訳出⁽⁵⁾）。
- (4) 同州1863年設立の「州慈善局」の報告書である *Annual Report of the Secretary of the Board of State Charities, 1863-1877*.⁽⁶⁾

- (5) 連邦最高裁判所判決文と歴史家の各判事分析を集成した Leon Friedman (eds.), *The Justices of the United States Supreme Court, 1789-1978: Their Lives and Major Opinions, vols. 4* (N.Y., 1980), (以後, 連邦最高裁判所判決集成と訳出)。
- (6) 救貧法や移民政策の州の法令などに連邦最高裁判書判決文を含めた史料集成である Edith Abbott (ed.), *Immigration: Select Documents and Case Records* (N.Y., 1969), (以後, 移民史料集成と訳出)。

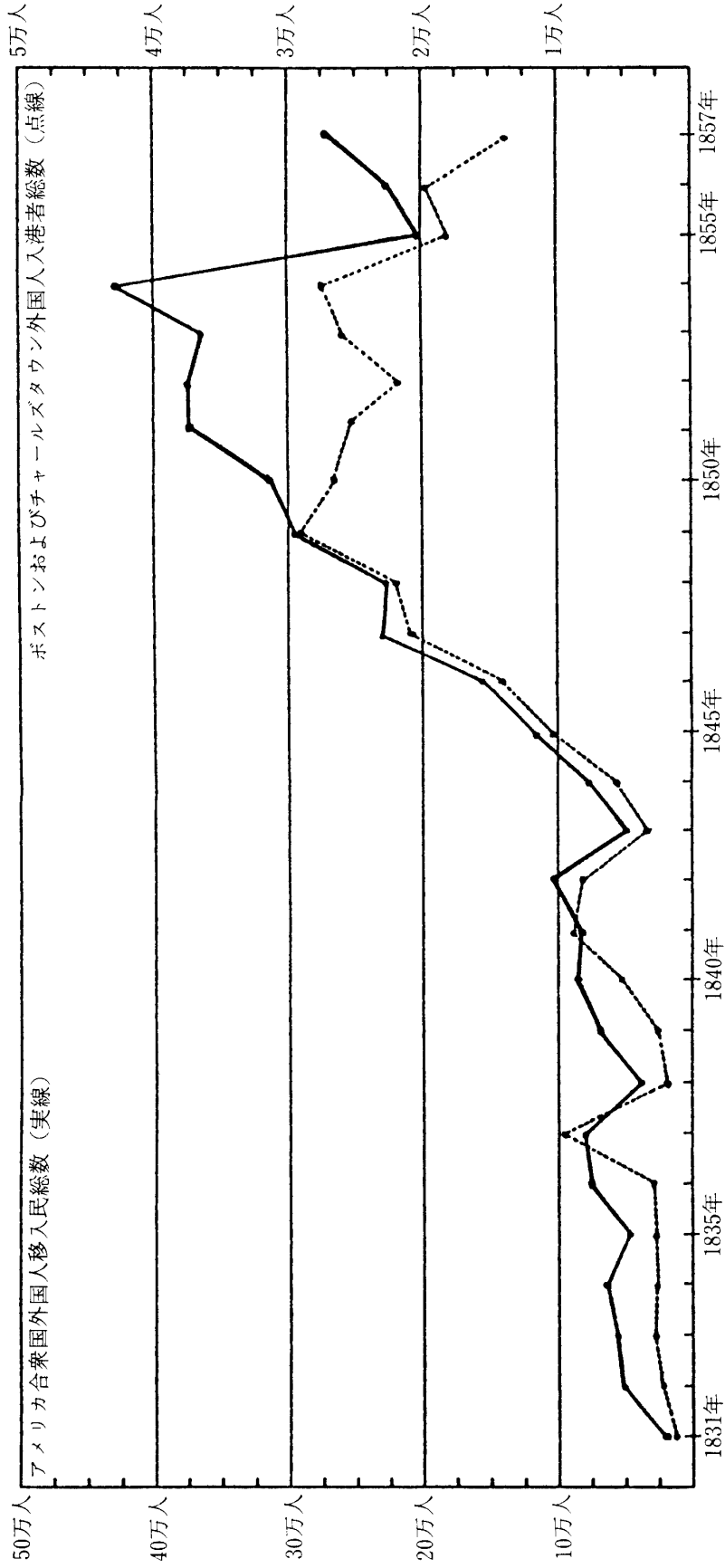
第1章 被救済貧民とネイティブズム

「大移民時代」の幕開けと同時に、マサチューセッツ州は、他の大西洋岸諸州と同じく、ヨーロッパ系移民の合衆国への玄関口としての役割を果たすようになった。ことにボストン港は物資の貿易港のみならず、ニューヨーク港に次ぐ大移民貿易港のひとつとして繁栄することになった。ナポレオン戦争後の合衆国での経済停滞が解消されると、合衆国への移民流入量は増加し始めたが、その中心であったイギリス諸島からの移民は、1820年代の後半にはイギリス植民地のカナダへの移民を凌ぐようになった⁽⁷⁾。さらに、1830年代になるとその増加傾向はずっと顕著になったが、やがて1840年代も後半になると、本国でのじゃがいも飢饉によるアイルランド系移民の急増をみた。この時期の移民流入総量をグラフ(1)に示しているが、合衆国全体の場合も、ボストンとチャールズタウン港の場合も、いっきに急増加しているのが解る。しかも、港からではなく陸路をとった移民は実数がわからないので、このグラフには含まれていない。カナダを経て鉄道で流入したものなど実際の増加はもっと多いといえる。マサチューセッツ州へのアイルランド系移民のみの流入量については、表(1)に1840年代後半からのものをイギリス系、ドイツ系のものとともに示している。またこの表には、全移民流入量に対するアイルランド系の割合を%数で示しているし、参考のために同時期のニューヨーク港でのアイルランド系の割合をドイツ系と比較して表示している。マサチューセッツ州へのアイルランド系移民の移入数がおびただしいのみならず、全移民数に対する割合もきわめて高いのが一目瞭然である。マサチューセッツ州は、他州にもましてアイルランド系移民の影響を強く受けたといえる。

ここで、ボストン市当局の国勢調査分析で取り上げられている移民流入による影響をみることにする。まず外国系人口の増大に注目しているのが目につくが、1850年の人口に占める外国系の割合は、外国系の両親をもつ子供を含めると46%で、そのうち85%がアイルランド系だと記している⁽⁸⁾。この市当局分析では、外国系人口の増加に伴う移民票の増大にも着目しており⁽⁹⁾、先住のアメリカ人の政治的危機感が窺える。また、外国系の結婚率や出生率の高さにも関心が払われた⁽¹⁰⁾。外国系の子供数が1850年の段階で既に先住のアメリカ人の子供数を上回っていることも指摘し、移民のみならずアメリカ生まれの外国系の増加にも危惧を抱いている。ことに、アイルランド系は結婚件数自体が極めて多いだけでなく、この結婚件数で出生件数を割った指標が、分母が大きいにもかかわらず、1850年で先住のアメリカ人の3.5倍もあるとしている⁽¹¹⁾。

さらに、貧しい酒びたりの外国系人口の増大による公衆衛生環境の劣悪化を頻繁に述べているし、移民によってもたらされた疫病による死亡率の増大も問題視している⁽¹²⁾。当時の平均死亡年齢はコレ

グラフ(1) アメリカ合衆国外国人移入民総数とポストンおよびチャールズタウン外国人入港者総数の変遷



Sources: Report of the Special Joint Committee Appointed to Investigate the Whole System of Public

Charitable Institutions of Massachusetts, 1858, pp.142—3 より作成。

表(1) ポストン港から移入した移民の出生地別移入数

年 代	1847	1848	1849	1850	1851	1852	1853	1854	1855	1856	1857	1858	1859	1860
出 生 地														
イギリス植民地	—	1068	2290	1533	1640	2673	2543	2973	3029	3274	2941	993	1472	1339
イングランド	—	1660	3593	3248	3566	2129	1937	2105	1927	1729	1893	529	1129	2509
アイルランド	—	10827	22441	19432	17209	13141	14429	16143	6724	6687	5592	2356	4132	3492
ド イ ツ	—	30	222	144	191	161	376	441	442	264	527	92	65	68
総 数	—	13927	29518	24739	23307	19618	21206	24229	14408	14022	12536	4551	7096	7874
アイルランド系%	—	77.7	76.0	78.5	73.8	67.0	68.4	66.6	46.7	47.7	44.6	52.6	58.2	44.3

〈ニューヨーク港の場合〉

アイルランド系%	44.9	52.3	54.1	58.5	60.1	42.3	42.2	27.7	34.7	—	—	—	—	—
ド イ ツ 系 %	44.9	29.9	27.1	23.0	25.8	42.7	44.8	59.8	42.7	—	—	—	—	—

Sources: *Board of State Charities, Public Documents*, No.17, Oct. 1877, p.54; Terry Coleman, *Going to America* (N.Y., 19), Appendix C より算出。

ラの猛流行があるとはいえ、ボストン市及びボストン市周辺では30歳に満たない状況で、特に1850年の前後は20歳近くに落ち込んでいる⁽¹³⁾。1850年代のボストン市の死亡頻度数は、男子では30歳代も多いが、その最頻度数は女子と同じく20歳代にある⁽¹⁴⁾。民族的には、アイルランド系の死亡率が極めて高かったが、コレラによるアイルランド系の死亡件数は、1854年で先住のもの4.6倍もあり、肺炎による同死亡件数でさえ1.5倍である⁽¹⁵⁾。

かくしてボストン市当局の分析などをみると、先住のものが彼らの治安権が脅かされていると、新しくやって来た移民、特にアイルランド系移民にたいして態度を極度に硬化させていたことが理解される。こうした外来のものに対する先住のものの保身的な感情と行動を、ネイティビズムと広義に定義づけるとすると、ネイティビズムの硬化には、学界で従来研究されてきたように、移民票が民主党のみに流れるといった政治的危機意識、安価な移民労働力に職を奪われるといった経済的危機意識、カトリックの浸透と安息日が遵守されていないといった宗教的危機意識、犯罪・貧困の増大といった社会的危機意識など原因の枚挙にいとまがない⁽¹⁶⁾。こうしたさまざまな原因は、それぞれの重要度と相互の関わりあいとかで、今後まだまだ論議される余地は多いが、ここでは従来は政治、経済、宗教的説明に力点を置いた研究が多かったが、ボストン市当局の分析にみられたような住民が直接的影響を被る貧困などの社会的な側面をもっと重視すべきだと指摘するにとどめる。

さて、移民増加のプル要因としては、合衆国の労働力の需要がヨーロッパで知られるようになったことなど、情報の浸透をうながす媒体の発展など注目すべき点は多々あるが、本質的には合衆国内で

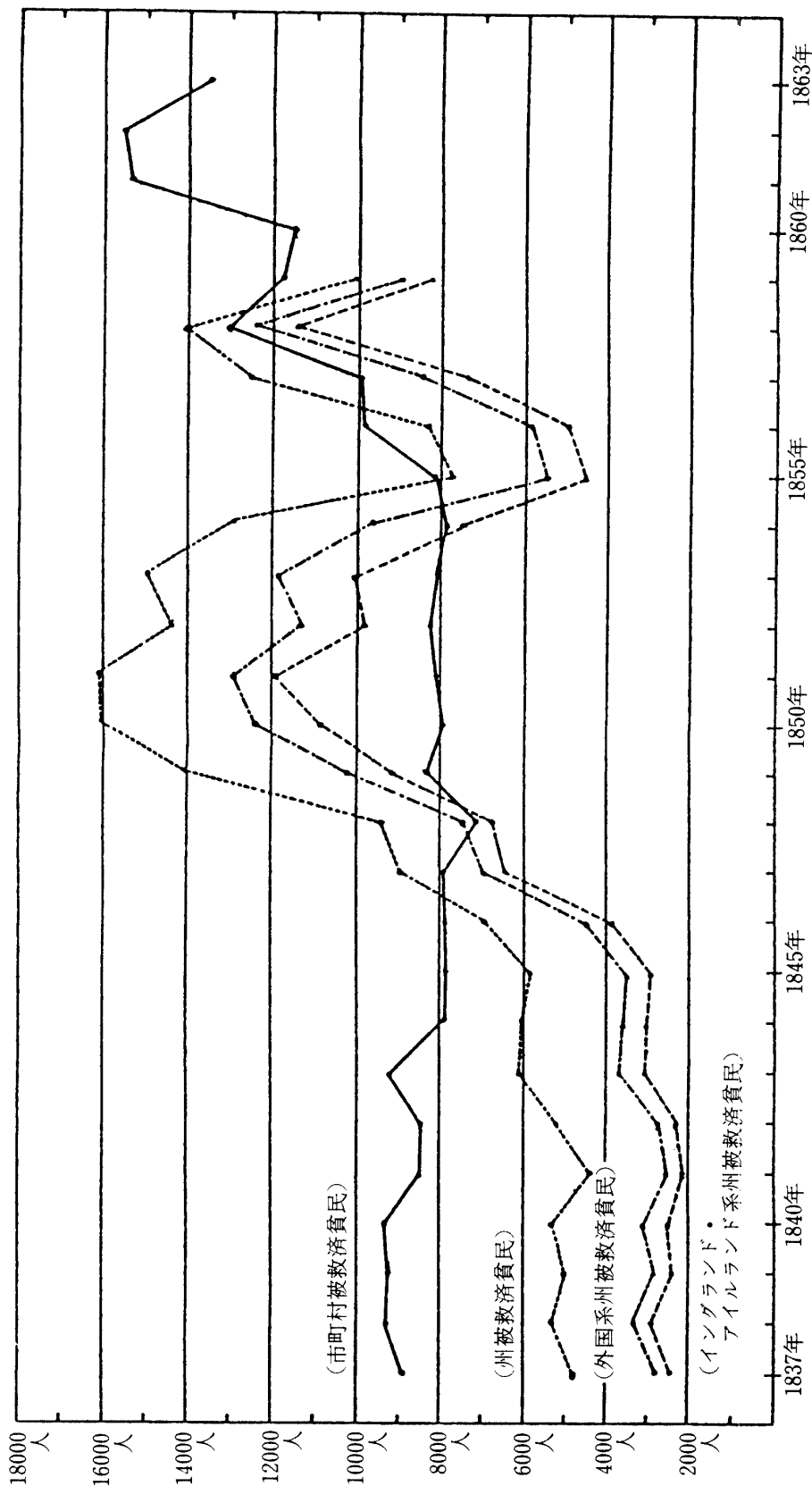
の産業革命期の経済発展が大きい⁽¹⁷⁾。実際に移民がいつごろ、どの職種に進出しえたかは論議の別れるところであり、地域別、業種別、職種別に、個々に考察を要するが⁽¹⁸⁾、マサチューセッツ州では、ボストンの他には、勃興しつつあったローレンス、ローレル、リンなど、綿工業、靴製造業を営むボストン周辺の産業都市に吸収された。一方プッシュ要因としては、極論すれば工業化並びに戦争の終結さらには死亡率の低下によるヨーロッパの過剰人口の移出にはかならない⁽¹⁹⁾。しかし、イギリスの「熟練工移出禁止法」が示しているように、移出人口は本国にとって望ましくないものに偏りがちであったと主張するピンカーなどの史家に注目される⁽²⁰⁾。すなわち「有能貧民」の公的扶助禁止をうたったイギリスの「新救貧法」は、「掻きだし政策」にみられるように、被救済貧民の新大陸への移出と直結しがちであった。他のヨーロッパ諸国においても、フェアチャイルドも指摘しているように⁽²¹⁾、ドイツなどの行政府による「不必要部分」の新大陸への押し出しがいっそう肯定されるようになった。移民の流入量の増大は、合衆国での被救済貧民数の通常以上の極端な増大をもたらしたのであるが、それは本国での飢餓状態、渡航による疲弊・損傷などによってもさらに増大された⁽²²⁾。

かくして、先住のものたちの移民への不満や恐怖からくる反発は特に外国人被救済貧民に向けられたが、それは当然ながら大西洋岸の州政府の財政の主要部分を占める公的扶助費のあり方を非難することになった。外国人被救済貧民が、救貧院、牢獄、病院、孤児院などの院内救済施設に多く収容されるようになったからである。救貧院への不満は特に大きく、外国人被救済貧民数が限界を越えると、「ヨーロッパ諸国は自らの救貧政策を怠って安易に被救済貧民をアメリカに送りつけてくるが、各州はアメリカの、それも各州内の困窮者を優先的に救済すべきで、他国の外国人の面倒までみる必要がない」という批判の声があがった⁽²³⁾。外国人被救済貧民の増加で救貧税負担が重たくなると、その税負担を担う州住民のなかにネイティブスムの噴出がみられたのもうなづける⁽²⁴⁾。

マサチューセッツ州においては、アイルランド系移民の占める割り合いが多いことは既に指摘したが、他地域からの移民にくらべてアイルランド系の被救済貧民率も大きい。グラフ(2)はマサチューセッツ州の「1858年特別委員会」の報告書の一部と、「州慈善局」報告書の一部に基づいているが、被救済貧民数の変遷を、市町村被救済貧民(town pauper)数と州被救済貧民(state pauper)数で表わしている⁽²⁵⁾。しかも州被救済貧民数の内訳として、外国人州被救済貧民数とイングランド系・アイルランド系州被救済貧民数をも示している。当時の統計ではイングランド系とアイルランド系をひとつにしているのでアイルランド系のみを提示できない。しかし、各施設の数値ではそのほとんどがアイルランド系の州被救済貧民であるので、このグラフのイングランド系・アイルランド系被救済貧民数もそのほとんどがアイルランド系であるといえる。⁽²⁶⁾

グラフ(2)を分析するまえに、市町村被救済貧民と州被救済貧民の分類について、またこの分類を規定する救貧法ならびに定住法について、さらにはそれらを一貫して「地方主義」の原則についても言及しなければならない。市町村被救済貧民とは、ひとことでいえば、市町村で徴収される救貧税を主とする市町村の財政に依存するものである。これにたいして州被救済貧民とは、州によって徴収される救貧税を主とする財政にその救済を依存する被救済貧民のことである。彼らは市町村に救貧籍の定住地権(settlement)を持たないために、救済を必要とする貧民でありながら、市町村よりひと

グラフ(2) マサチューセッツ州における被救済貧民数の変遷



※注 1860年以降では外国系の被救済貧民に関して、州被救済貧民か市町村被救済貧民かの区別をつけないで、外国系被救済貧民に一括しているのので、60年以降省略。

Sources: *Report of the Special Joint Committee Appointed to Investigate the Whole System of Public Charitable Institutions of Massachusetts, 1858.* p.131, pp.142 — 3; *Secretary of Commonwealth, Abstracts of the Returns Relating to the Poor, 1858, 1859; Annual Report of the Secretary of the Board of State Charities, 1863-1864,* pp.326 — 7 より作成。

つ大きな行政単位によって救済されなければならなかったので、州被救済貧民と分類されたのである。だから市町村被救済貧民と州被救済貧民とを区別するものは、救済単位を市町村という地域行政におき、救済対象をその地域住民に限定する「地方主義」の原則であるといえるが、マサチューセッツ州のこの原則はイギリスのものに起源がある。同州の救済政策が、一般的にはイギリスのエリザベス救貧法すなわち「旧救貧法⁽²⁷⁾」に示された方法を踏襲していたからである⁽²⁸⁾。また、救済に関する実際の細則をまとめた「1662年定住法」の原則にも依存していたからである⁽²⁹⁾。被救済貧民の救済の責務を地域に置くイギリスの「地方主義」の原則を受け入れていたのであるが、植民地時代の合衆国の南部でイギリス式の教区に基盤を置く救貧制度が形成されたのにたいし、ニュー・イングランドではタウンを基盤とするものが樹立された⁽³⁰⁾。さらに、独立後タウンを基礎に市町村を基盤とするものに発展したので、救貧行政はマサチューセッツ州の場合、もとより教区より大きい行政単位にあるという点がイギリスの場合に相違するが、その救貧責務を地域に求める「地方主義」の原則に変わりはなかったといえる。

「地方主義」の原則は、まとめてみれば、地域内の被救済貧民、すなわち地域内に定住地権もつ被救済貧民にたいしては、その地域が救済の手を差し伸べる義務があるということになるが、裏がえせば、その他の外来者にたいして扶助義務はないというものでもある。しかも、地域の行政政府は「抑止」を強めて彼らの移入を制限したり、移入してからも彼らが救貧対象になったら、地域住民を守るために彼らの出生地など定住地権のある土地へ送り返す権利があるというものでもあった。この意味では、イギリスに限らず、ヨーロッパで昔から取られてきた原則ともいえるが、もちろん外から移入してきた被救済貧民を実際に全て送り返したわけではない。特に、経済的に移民を受け入れざるをえない状況にある地域においてはそうであった。そこで、送り返されなかった外来の被救済貧民は、居住している市町村に定住地権がないのであるから、市町村の結集としての州にその救済責務が置かれたのである。だから、州被救済貧民は州が救済責務を負うといっても、法的にも実質的にも不安定な救済であって、市町村に基盤を置く伝統的な「地方主義」の原則にとっては例外的で補助的な存在であった。州被救済貧民は「地方主義」の原則が自ら必要で生み出したとはいえ不安定な存在であったといえる。もっとも、その不安定さゆえに、後述するように、それが増幅される時「地方主義」の原則に変容をせまる核的存在に転化するものでもある。

さて、ここで、市町村被救済貧民と州被救済貧民との区別を規定する救貧法ならびに定住法のマサチューセッツ州での変遷についても言及したい⁽³¹⁾。植民地時代にさかのぼると、早くも1637年には救貧に関して移入者の問題が挙がっているし、1639年には定住地権に関しても言及されている。また1642年に定住地権の取得に3か月の居住が必要という法令もだされた。1641年には被救済貧民の子弟を従弟に出させるというとりきめもなされ、「旧救貧法」の主旨を反映している。また、1660年には、イギリス本国での「1662年定住法」が制定される以前に、定住地権をもつものの救済を要求する権利を定めているし、同時に定住地権を持たないものの場合の救貧責任を郡におき、市町村に実際の救済を委託する原則が樹立されている。1675年には被救済貧民で労働可能なものをできうるかぎり働かせ、救済費を削減させようとするむきがあるし、縁者のないものの救済を州が引き受ける原則も出されて

いる。これは1692年には逆に、親類・縁者は被救済貧民を救済する義務があるという原則となっている。さらに1700年には定住地権取得の資格年限が、1年に延長されている。

独立時には、救貧法の一環として定住地権について明確な法令が出されているが、それらは救貧法そのものと同様に、基本的には従来のものを新しい体制に組み込むことにあったといえる⁽³²⁾。次に定住地権の取得資格に関して、重要点を個条書にしてみる⁽³³⁾。

- ① 1767年4月10日以前に1年以上マサチューセッツ州に居住して退去警告を受けなかったもの。
- ② 1767年4月10日以降の場合は、タウン・ミーティングあるいはディストリクト・ミーティングで居住が認められたもの。
- ③ 誕生あるいは、結婚により正式な手続きを経て定住地権を得たもの。
- ④ 年間3ポンド以上の収入のある土地を所有しているもので数年居住しているもの。
- ⑤ 21歳以上で、継続して5年間タウン税を支払ったもの。
- ⑥ 21歳以上で2年以上継続して退去警告を受けずに居住したもの。

一般のものの定住地権取得の資格居住年限は2年に延ばされているが、これは移民の流入量の増加によって、1793年には2年から5年に延ばされているし、さらに、1850年の段階では、10年になっている。

定住地権取得資格を10年間の継続居住とすることについては、長すぎて定住地権を得るのが難しいといった批判が同時代に出ている。例えば、ヘイルは1850年代初頭に、他地域に比べて市町村被救済貧民が少なく外国人州被救済貧民の数が多くなっている原因のひとつであるという分析をしている⁽³⁴⁾。同じような主張は「1858年特別委員会」報告書にもみえる⁽³⁵⁾。10年継続居住という取得年限が長いかどうかは、その州が移民によってどれだけ影響を受けるかに左右され、単純に時間の長短で測れるものではない。ことに、移民を入国させる大移民貿易港ボストンを抱えるマサチューセッツ州には、たとえそれで州被救済貧民が増えても市町村被救済貧民の数を抑えておきたい事情がある。被救済貧民は他州に移動するよりも同州にとどまりがちだし、かつて入国させた移民が被救済貧民となって他州から送還されてくる可能性もあり、実際そういうケースも多かったようである。同州当局は市町村被救済貧民と州被救済貧民の間に厳しい線を引こうとしたといえる。しかし、そうした特殊事情を考慮するにしても、マサチューセッツ州の資格取得が他州に比べて極めて厳しかったという事実には変りはない。他のニューイングランド諸州のものを紹介すると、メイン州で5年の居住を、バーモント州で4年の居住を、コネティカット州で6年の居住を、ロードアイランド州で3年の居住を、ニューハンプシャー州で7年の納税を、定住地権の取得基準としている。マサチューセッツ州の10年は他州に比べて極めて長いといえるが、これが移民に定住地権が与えられにくくし、市町村での地域住民と同じ扶助を受けにくくしていたことは事実である。つまり、移民に州被救済貧民という不安定な「保護」の手を差し伸べたとしても、定住地権の取得資格を長くすることで、恒久的な扶助を約束せざるをえない市町村被救済貧民の権利は与えないのであるから、この意味では「抑止」を強めていたといえる。

さて、ここでグラフ(2)の分析に戻るが、市町村被救済貧民と州被救済貧民との数量を比べると、まず移民が大幅に急増する前は市町村被救済貧民のほうが多いと指摘できる。また州被救済貧民のなか

でも外国系の割合が比較的少ない点も指摘できる。マサチューセッツ州以外のアメリカ合衆国出身のものが比較的多くを占めていたからである。しかし、1847年になると州被救済貧民数が市町村被救済貧民数を越え、48年には外国系の州被救済貧民数が、さらに49年にはイングランド・アイルランド系の州被救済貧民数が市町村被救済貧民数を凌いでいるのが解る。特に49年から54年に至る期間には、市町村被救済貧民と州被救済貧民を併せた全被救済貧民の総数が極めて多くなっているのみならず、殆どが外国系となった州被救済貧民が市町村被救済貧民数の約2倍にまで至っているのに注目される。

救貧法の市町村主体の「地方主義」原則に基づくならば、少なくとも州被救済貧民数は市町村被救済貧民数を上回る性質のものでない。しかし、グラフ(2)でみてきたように、移民の急増は州被救済貧民を増大させることでその原則に挑戦し、移民の大量流入を契機として市町村から州へ救済基盤を変更させ「地方主義」原則の拡大的改正を迫るまでになるだろうと予想されるほどに、危機的状況を示している。また、反対に伝統的な「地方主義」を掲げ自らの治安権を守ろうとする住民にとっては、この危機的状況は、移民流入反対、州被救済貧民移入の反対、あるいは送還などの被救済貧民の排除による救済費削減を叫ぶにたる根拠となったであろうことも理解できる。事実1850年代のマサチューセッツ州では、アメリカ党の隆盛に象徴されるようにネイティビズムが高揚したが、このネイティビズムは州被救済貧民の増大に対して、両面から対応を示している。その詳細の一部は既に発表したし⁽³⁶⁾、また別の機会に補足をしようと考えているが、ひとつは州営施設の増設という中央化政策をとって州被救済貧民の市町村委託制度を廃止して、救済内容、財政、懲罰、訓育面で改革に努めたことである。また、ひとつは実際に移入を厳格にしたり、施設に収容されている被救済貧民を出生地に送還したりして実数を減らす手だてをとったことである。

第2章 ボンド・システムからヘッドマニー・システムへ

マサチューセッツ州で、定住地権取得資格年限を伸ばすことで、市町村被救済貧民の増大を抑え、市町村の治安権を守る「抑止」政策が取られてきたことを述べてきた。それはまた州被救済貧民にも、「不安定」な救済の位置付けを強化したいという意味で「抑止」政策であった。しかし、定住地権が与えられにくいことは、必ずしも州被救済貧民の流入に対するはどめとはならなかった。それでは、実際に、州被救済貧民の流入にたいしてどのような方策が取られたのだろうか。

アメリカ合衆国では、植民地時代から、移民の流入によって地域の治安権が侵害されるのを防ぐために、救貧法の下で、連れてきた移民が公的扶助の対象とならないことを、タウンの行政府が船長などの責任者に保証させる「抑止」の方策が取られてきた。特に、外国人の移民を入港させる市町村にとっては、移民の流入が必要であればあるほど、被救済貧民の「抑止」もまた必要とされたが、その主たる方法としてボンド・システムが採用された⁽³⁷⁾。ボンド・システムは、将来公的扶助を受ける可能性があると判断した移民ひとりひとりに対して、彼らを連れてきた船長、船主、移民代理業者、あるいは移民委託人に、高額保証のボンド（証券）を証文として供託させ、ある一定の期限内に移民が地域の公的扶助の世話になれば、ボンドに明記された金額を違約料として支払わせるものであった。期限の年数は通常は定住地権の取得資格年限に準じるもので、よそ者あるいはよそ者であるうちは、

連れてきたものに救貧の責任を採らせようとするものであった。

マサチューセッツ湾植民地で、初めてボンド・システムが採用されたのは1700年のことであるといわれるが⁽³⁸⁾、その後も継続して採択され、独立後も「地方主義」に基づく救貧行政の中核となった。ただ、ボンドの額面表示額は時代が下るにつれてしだいに増加したし、期限も即時に救済を必要とする可能性のあるものの場合、定住地権の取得資格年限の変遷につれて変動した。1830年代では、連れてこられた移民が、即時に公的扶助を受ける可能性のあるもの、すなわち身体的・精神的に障害のあるものと認定された場合には、ボンドによる保証額は千ドルと極めて高額であったし、その期限もまた定住地権の取得資格年限と同じく10年と長期にわたるものであった。また当時のマサチューセッツ州の場合、船長などのボンド供託者は、彼らが連れてきた移民全員に対してもボンドを供託しなければならなかった。連れてきた日時から5年の期限以内に、救貧院など公営施設に移民が収容された場合に、表示額の3百ドルを支払うというボンドを供託しなければならなかったのである。5年の年限については一般の移民が国籍を入手できる年限であるが、移民全員に対してボンドを供託させたのは、当時においてはボストンに限ったことである。ニューヨーク州はヘッドマネー制度を併用していたとはいえ、ボンド供託は極貧あるいは障害をもつと判断されたものに限っており⁽³⁹⁾、全員にボンドを課すようになるのは、後述するようにノリス訴訟事件判決に対応するためであって、1849年になってからのことである⁽⁴⁰⁾。ニューヨーク州に比べれば、当時マサチューセッツ州は最も厳しい「抑止」政策を既に打ち出していたといえる。

ところで、ボンドを供託した船長たちの保証人としての責務は、船長たちから移民ブローカーへのボンドの請け渡しによって委譲される場合が多かった。コールマンによれば、これは船長などが5年とか10年といったあまりに長期にわたる保証を毛嫌いしたためといわれるが⁽⁴¹⁾、ボンド・システムは、移民ひとりあたり50セントほどの手数料を取って、移民が公的扶助の対象にならないことを請負う移民ブローカーを輩出させた⁽⁴²⁾。こうしたブローカーたちは、移民の流入が増大するようになるとさらに膨れ上がったが、事業の内容も個々のボンドの手数料稼ぎだけでなく、移民船ごと請負って、移民船から目的地まで丸抱えの商いをするようになった⁽⁴³⁾。おおむね移民には自由な選択は与えられなかったもので、職業斡旋、鉄道運賃、宿泊費などがブローカーの思うままに吊り上げられた。例えば、コールマンはオルバニーまでニューヨークから運賃2.5ドルのものが7ドルに吊り上げられた例などを挙げている。また、ブローカーは船会社が兼ねている場合もあったし、船長がブローカーと結託している場合もあったし、タスコット会社のように太平洋の両岸でブローカーをし、先に連れてきた移民に「呼び寄せ切符」を売りつけて親類・縁者を新たに移民させるようなシステムをとっている場合もあった。こうしたアメリカからヨーロッパへ送られた切符の総額は分っていないが、切符のかわりに現金で送った場合は、ヘイルに1850年で約95万7,000ポンドであったという記述がある⁽⁴⁴⁾。

一方、州の行政府の対応もブローカーの台頭を支援したふしがある。みずから公的扶助費を抑える努力をしなくても、ブローカーにまかせておけば事足りると判断したためである。それではブローカーがいかにして請負った移民たちを公的扶助の対象としないようにしたかという、ふたつの方法がある。第1には、ボンドを供託した州に移民を住まわせなければよいわけであるから、ブローカー

たちは出来るだけ早く移民を州外の諸州に送り出そうとした。第2に、州内に留まった移民にたいしては、かれらが困窮しても公的な扶助を受けないように、ブローカーによる直営施設を設けてそこに収容していた⁽⁴⁵⁾。当時ボンド・システムは移民虐待の代名詞であったが、そうした施設が劣悪な条件のもとで移民を搾取するものであったからである⁽⁴⁶⁾。リバプールでブローカーなどによって発行された移民マニュアルや新聞広告やポスターには、移民先が救貧院であるとはもちろん記述されていなかったが⁽⁴⁷⁾、普通の移民の場合でも入港と同時に施設の救貧院に入れられ、洋裁や靴づくりの仕事をさせられた例など、枚挙にいとまがない⁽⁴⁸⁾。

移民貿易業界は、ブローカー業の繁栄にみられたように、移民を単に連れてくるだけでなく、西部へ移動させたり、直営施設での搾取などの点でも旨みのあるものであったと述べてきたが、1830年代も後半になると、移民増加に比例する被救済貧民増加のために、過当競争ともあいまって移民業界は次第にボンド・システムに負担を感じ始めた。ボンド表示額を実際に支払う実例が増えたり、ブローカーの私設救貧院などでも利益が上がりなくなったからである。さらに、州政府の場合も、州被救済貧民それも外国系の者の増加による救済費の急増で、財政的に行き詰まり状態になった。

かくして、ボンド・システムにたいする批判が、州の行政府と移民業界の両側からでてくることになったが、1837年に救貧法の改正が実施されたのはこのためである⁽⁴⁹⁾。1837年はグラフ(1)に示されるように、ボストン港とチャールズタウン港への移入民の急増が最初にみられた年であり、合衆国やカナダにおいて深刻な経済不況が生じた年でもある。「外国人被救済貧民委員会」の1855年の報告書は当時を振り返って記述しているが、それによれば改正後の救貧法の内容は次の5項目になる⁽⁵⁰⁾。

- ① 市町村の新設の外国人移入民監督官に、移民船内に乗り込み、船内の移民の検査をし、被救済貧民の確認をする権限を与えたこと。
- ② 即時に公的扶助の対象となる移民の場合、従来の千ドルのボンドの供託制度を維持すること。
- ③ 一般の健常者のものに対してかけられていた3百ドルのボンド供託を廃止することと、そのかわりに、全ての移民を対象に一律に税を掛けるヘッドマネー・システムを採用すること。
- ④ 移民を無許可で上陸させた場合、船長などの責任者に50ドルから2千ドルの罰金を課すこと。
- ⑤ 上記の諸項目を適用しない難破船の場合について。

これらの救貧法改正の諸項目のなかで、改正の意図が第3項にあるのは明らかである。すなわち3百ドルのボンド供託制度を廃止して、一般の移民ひとりあたり2ドルずつのヘッドマネー税を、船長、船主、移民代理業者あるいは委託人に支払わせ、州被救済貧民の救済費にあてようとするものである⁽⁵¹⁾。ここには、まずはボンド・システム下のブローカー経営の民間施設の劣悪な状態を改善するために、その移民虐待の根源であったボンド・システムを廃止したいとする当局の社会改革の意欲もみられるので、ブローカーまかせにしてきた救済の責務を積極的に逐行しようとしたのだという見方もできる。しかし、市町村所属の外国人移入民監督官職を新たに設置するまでして、彼らを港湾で新税の徴収に従事させているところをみれば⁽⁵²⁾、主目的は「関税」の形で実際に救済費を捻出することにあつたといえる。移民の急増による外国人被救済貧民の急増の問題は、金銭の額高をその保証の基準にしていたとはいえ証文による契約に基づいていたボンド・システムから、直接的に徴税し救済歳入を増大させる

ヘッドマニー・システムへの転換をもたらしたといえる。

ヘッドマニー・システムでのヘッドマニー税の徴収は税額に相違はあるものの、大西洋岸の諸都市ならびにカナダで実施されていたもので⁽⁵³⁾、マサチューセッツ州の1837年の採択による、諸港での徴税の開始自体は特に目新しいものではない。例えば、ニューヨーク州の場合は既に1797年の段階から、ボンド・システムによる保証を補う意味で、ヘッドマニー税の徴収が始められていた⁽⁵⁴⁾。だが、ここで問題とするのは、マサチューセッツ州をはじめ、大貿易港をもつ諸州で、その重点が、ボンドを中心としていた救貧体系からヘッドマニー税を中心とする救貧体系に移動したことにある。ニューヨークの場合も、元来ニューヨーク港での病人の治療のために徴収されていたヘッドマニー税であったが、移民の増加とともに次第にその多くが救済施設内での扶助費として使用されるようになったと、シュナイダーが指摘しているように⁽⁵⁵⁾、救済行政を支える財源の中心に、ヘッドマニー税が据えられるようになったのである⁽⁵⁶⁾。

ところで、ヘッドマニー税は、その徴収目的が被救済貧民の救済費捻出にあったとはいえ、一律に税を掛けることで、物資輸入における「入関税」と同じ役割を果たすものであるから、ボンドと同様に一般には移民流入への「抑止」政策の方法であると考えられてきた⁽⁵⁷⁾。またボンド・システムに比べると、それが抜け穴の多かったことを考慮すれば、ヘッドマニー税は「抑止」をさらに強化するものとも考えられる。マサチューセッツ州の場合もピンカーが、彼の強調点は1840年代後半にあるにしても、30年代以降における移民の流入の「抑止」傾向が強まる例として、ヘッドマニー・システムの採択を取り上げている⁽⁵⁸⁾。だが、はたして、ヘッドマニー税を移民全体の移入に関するはどめとなったと結論しうるであろうか。また、さらにヘッドマニー税運用の直接の対象であった州被救済貧民の流入にたいしては、どういった効果をもたらしたであろうか。

マサチューセッツ州のヘッドマニー・システムへの転換が、少なくとも移民の流入「抑止」といった結果をもたらさなかったことは、既にみてきたようにグラフ(1)に窺える。不況もあいまって、ヘッドマニー・システム採択の翌年のボストン港ならびにチャールズタウン港への正規の移民数は確かに激減している。しかし、長期的にみれば、これは一時的逸脱であって、すぐに回復しやがては急増という結果に終わっている。また、1838年の移民数の激減はボストン港だけの減少ではなく、全国的なものでもある。さらにヘッドマニー税の安いニューヨーク港などに回って移入する場合も起きているという反論が期待できるが、同時に不法に港湾以外の海岸から密入国する者が増加するともいえる。

かくして、移民統計をみるかぎりでは、ヘッドマニー税による移民流入「抑止」の効果をさほどみいだせないのだが、これはひとつにはヘッドマニー税のもうひとつの本源的特長のためである。つまり、ヘッドマニー税は移民にとっては「抑止」と働きうるが、受け入れ側にとってはボンドよりも確実にしかも即座に救済歳入を捻出できることに特長がある。この点では、移民の流入が多ければ多いほど歳入が潤うのであって、その歳入で救済可能な範囲においては、被救済貧民の流入にたいしても、必要悪として当局は許容していた側面がある。すなわち、マサチューセッツ州のヘッドマニー・システムの採用は、移民「抑止」を目的としたというよりも、移民の流入を大いに歓迎するものであったと結論づけうる。また、移民流入の増加が自動的にもたらす被救済貧民の増加にたいしては、移入

を直接的に「抑止」しないで、増大する救済費支出の歳入源を別途にみつける消極的方法が模索され、それがヘッドマネー・システムの採択であったといえる。移民労働力は欲しいが被救済貧民の救済費は既存の救済税歳入以上には州財政から捻出したくないという、同州当局の極めて都合のいい意図を反映するものであったといえる。

ヘッドマネー税に移民流入の「抑止」効果を見いだせない第2の理由は、もちろん、「抑止」能力以上に移民が流入せざるをえない社会・経済的要因があったからである。ハンドリンも指摘しているように⁽⁵⁹⁾、それほど大量にマサチューセッツ州が移民労働力を必要としていたといえる。マサチューセッツ当局と同じく、より多くの移民を連れてきたいと願っていた移民業者にもヘッドマネー・システムは歓迎された。既に述べたように、当時彼らは高額のボンド負担に悩んでいたが、船賃に2ドルだけ上積みすればよいヘッドマネー・システムは長期的には歓迎すべきものだった。

ボンドという高額の保証を課すことで、被救済貧民の流入を古くから曲りなりにも阻んできた従来の法律を、ヘッドマネー・システムの導入が骨抜きにってしまったと、当時を振り返って「1858年特別委員会」報告書が痛烈に批判している⁽⁶⁰⁾。船賃が移民1人当たり2ドル値上がりしたと考えれば、それは移民流入「抑止」を強めるかにもみえる。しかし、既に述べてきたように、労働力が必要な社会に移民を導入することで利益を挙げようとしている移民貿易業界にとって、ヘッドマネー税はボンドよりも負担が少なく、かえって「抑止」が緩むことを意味した。すなわち、即時に被救済貧民としての援助を必要とするものの場合、千ドルのボンド供託条項が法律上残されたとはいえ、現実には移民業者は2ドルを払いさえすれば、いかなる状態の移民でもアメリカへ連れてくることが可能になったと極言できるのである。

第3章 ミルン訴訟事件とノリス訴訟事件

マサチューセッツ州における1837年のヘッドマネー・システムへの転換は、移民流入「抑止」でもなく、被救済貧民の流入にたいしても消極的なものであったことを述べてきた。しかし、やがて40年代の後半になって、極貧のアイルランド系移民が激増すると、その莫大な救済費を捻出するために、ヘッドマネー税を厳重に徴収するかたちで、「抑止」政策を打ち出さざるをえなくなった。そこで、本章では、1837年にボンド・システムからヘッドマネー・システムに転換することでさらに消極化した「地方主義」の原則が、40年代末にはいかなる積極性を示さざるをえなくなるのかを考察する。またこの州政府による「抑止」政策の強化は州権と連邦主義の争いにまで発展したので、連邦最高裁判所の判決の変遷を分析してみることにする。なぜなら、1837年の段階ではミルン訴訟事件(11 Pet.102, 1837)で「地方主義」を支持した裁判所が、1849年にはノリス訴訟事件(7 How.283, 1849)で全く反対の違憲判決をヘッドマネー・システムに下したからである⁽⁶¹⁾。

まずはミルン訴訟事件から考察しよう。これは正式にはミルン対ニューヨーク市訴訟事件と呼ばれるもので、1837年に連邦最高裁判所で争われ、州政府による移民流入「抑止」に関して、通商規制であるかどうか、連邦の外国とのあるいは州間の通商権限を州法が侵犯しているかどうか、憲法第1条の8, 9, 10項目に照らして論議されたものである⁽⁶²⁾。ニューヨーク市はイエーツ・レポート⁽⁶³⁾を

受けた「1824年法令」で、ニューヨーク港に入港した船舶の船長に対して、連れてきた移民のデータ、すなわち氏名、年令、性別、職業、出生地、定住地、病気の有無などを、24時間以内にニューヨーク市長に届け出る義務を課していた。また、被救済貧民の流入に関しては3百ドルのボンド保証を採る原則を再確認していた。ミルン訴訟事件は、この届出義務を怠って罰金刑に処せられたミルン船長が、1837年にそれを不服として裁判所にニューヨーク市を訴えたことに始まる。この事件が州と連邦との通商規則を巡る憲法論争に発展したのは、被救済貧民の流入を抑制する意図のあった「1824年法令」が、移民全体の流入「抑止」に繋がるのではないかと論議されたからである。「1824年法令」の被救済貧民の流入「抑止」とはボンド供出条項を指しているのはもちろんのことであるが、移民データの届出を強要すること自体をも意味している。移民データによって将来公的扶助を受ける可能性のあるものを確認し、即時にあるいは公的扶助を受ける段階で彼らの定住地に送還するために利用しうることなど救済上の目的が介在していたからである。1837年の段階で、「1824年法令」を遵守していたといっても、ニューヨーク市も実際はマサチューセッツ州と同じく、積極的な被救済貧民「抑止」目的があったわけではない。しかし、1837年の厳しい経済不況は、イギリスの「新救済法」の影響もあって、一時的にせよ、「1824年法令」に内在する抑止的要素を表面化させ、さらに憲法論争において初めて移民全体の「抑止」にまで拡大させる可能性を提起したといえる。

裁判結果はというと、裁判官それぞれの合憲理由は微妙に異なっているが、おおむね地域の治安権を支持するという理由から、大半の裁判官によって「1824年法令」は合憲であると認められる判決が最終的に下された。ジャクソニアニズムが色濃くでた判決といえるが、ニューヨーク市側が勝訴したことで、救済に関する市町村の権限を定める州法が通商規則にならないことが最高裁で初めて正式に認められることになった。連邦権限にたいして地域の治安権の方が支持されたわけである。すなわち救済の「地方主義」が連邦最高裁判所で初めて確認されたわけであるが、「抑止」においても、全ての移民流入の「抑止」よりも、被救済貧民の流入「抑止」が判断の中心に据えられたといえる。ここで、裁判官たちの主だった主張を、『最高裁判所史料集成』や『移民史料集成』にみることにする。ヴァージニア州出身のフィリップ・P・バーバー判事（在職1836—41年）がミルン訴訟事件に関しては主だって判決文を作成しているが、判決文を分析すると同判事は地域の安全と健全を擁護する立場に立っているのが解る⁽⁶⁴⁾。『最高裁判所史料集成』にコメントを載せているガテルによれば、バーバー判事にみられた地域の治安権を権利として主張する傾向は他の判事にも窺えるという。例えば、オハイオ州出身のジョン・マクリーン判事（在職1821—61年）は、後に通商について非常に国家的な意見を主張するようになるが、この段階ではニューヨークの法令を地域の治安権の正当な行使であり、連邦の通商権を侵すものでないと言明しているという⁽⁶⁵⁾。また、ペンシルバニア州出身のヘンリー・ボウルドリン判事（在職1830—44年）は、こうした訴訟事件においては安全の原則のみが重視されるべきであり、合衆国憲法は各州の住民の総意の結集であって、連邦よりも州を重視するものだという解釈を示しているという⁽⁶⁶⁾。特に、救済行政にみられるような、合衆国憲法成立以前から実施に移されていた原則は、憲法に抵触しないのだという考え方でもある。さらに、ジョージア州出身のジェームズ・M・ウェイン判事（在職1835—67年）は、被救済貧民の救済費を捻出するために、ボンドを課するのは合憲であると明言

し、ボンドは通商規則にならないとさえ述べているという⁽⁶⁷⁾。こうした多数派意見にたいして極めて少数ながら連邦絶対主義の立場から違憲を主張した判事たちも既に存在している。マサチューセッツ州出身のジョセフ・ストリー判事（在職1811—45年）やニューヨーク州出身のスミス・トンプソン判事（在職1823—43年）などである⁽⁶⁸⁾。

合憲判決の結果、ニューヨーク港で船長にボンドを供託させることも合憲だと再確認されたし、あわせてヘッドマネー税を徴収することも連邦最高裁の支持を得たことになったのだが、このミルン訴訟事件の判決はニューヨーク州にとどまらず、その他の大西洋岸の諸州にもその影響が及び、各州が救貧に関する「地方主義」を主張する法的基盤となったとサーンズツロームが述べている⁽⁶⁹⁾。つまりマサチューセッツ州がヘッドマネー・システムに転換したのも同じ1837年のこのミルン訴訟事件の判決に法的根拠を置くものである。ミルン訴訟事件で直接ヘッドマネー税の是非が争われたのではないが、救貧の「地方主義」を確認したことは、マサチューセッツ州に、ヘッドマネー・システムの採決は外国との通商、州間の交易を規制するものでなく、被救済貧民から同州を擁護するものと主張する絶対的な論拠を与えたのである。

さて、1837年のヘッドマネー・システムの採用後、マサチューセッツ州はますます多くの移民を受け入れていったし、それによる州被救済貧民の増加には、ヘッドマネー税の取り立てで対処した。ところが、先にもふれたように、1840年代の後半に、極貧のアイルランド系移民が、故国でのじゃがいも大飢饉を逃れて大量にボストンに流入し、グラフ(2)にみられたように州被救済貧民が増大すると、州政府は再び救済費の捻出に悩むようになった。ことに1847年の移民船は想像を絶するほどの病いと飢えと騒乱の充満状態だったと、ヘイルは述べているが⁽⁷⁰⁾、これを契機としてヘッドマネー税の徴収を厳格にすべく救貧法の修正がなされた⁽⁷¹⁾。つまり、1848年に、従来は市町村の役職であった諸港の移入民監督官を州の監督官に格上げし⁽⁷²⁾、港以外から密入国して納税を怠る船長を取り締まるなど、州政府の統括下で厳重にヘッドマネー税の徴収にあたることになった⁽⁷³⁾。

だが、この州政府主体の移民対策への修正は、ヘッドマネー税が違憲かどうかを巡って合衆国連邦最高裁判所で論議されることになった⁽⁷⁴⁾。この一連の出来事は、カナダのセント・ジョン市のジェームズ・ノリス船長がボストン市を相手取って、ヘッドマネー税は憲法違反だと同州最高裁に訴えたことに始まる。一般にノリス訴訟事件と呼ばれるが、正式にはノリス対ボストン市訴訟事件と称されるものである。ノリスの訴えにたいして、同州最高裁は同州で長年認められてきたのだから合憲だという判決を下したが⁽⁷⁵⁾、それを不服とした原告側は控訴し、やがて州内での抗争が複数の州の問題として、ニューヨーク州内の同様のスミス対ターナー訴訟事件と一括して連邦最高裁で争われる展開となった。そして連邦最高裁では、僅か一人の裁判官の優差ながら、最終的に1849年2月にヘッドマネー税は憲法違反だという判決が出された。ミルン訴訟事件で支持された救貧の「地方主義」原則が12年後に覆えられたのである。連邦の外国との通商権を侵すという理由と、自由放任主義の経済原則に反するという理由からである。ヘッドマネー税による「抑止」が被救済貧民のみならず、移民全般にまで拡大されて解釈されたといえる。

連邦絶対主義に基づくこの判決は、当時の連邦と州との力関係からいうと、連邦に近づきすぎてい

てリアリティを欠くといわれもする⁽⁷⁶⁾。また3年後には後述するように州法による水先案内料の徴収を巡るクーリー訴訟事件(12 How.299, 1852)を契機に妥協案が出されもする。しかし、1849年の段階では、救貧に関する連邦最高裁の判断は「地方主義」から連邦絶対主義へと、連邦と移民貿易業界の要求を反映する方向に180度方向転換したのである。ここで、転換を決定した裁判官それぞれの意見をみても、ミルン訴訟事件で「地方主義」を採ったマクリーン判事が連邦絶対主義に転換しているのに注目される⁽⁷⁷⁾。彼の連邦主義への傾斜は1847年の酒類ライセンス法訴訟事件(5 How.504, 1847)で、酒類といった日常品にまで連邦主義の適応範囲を拡大していることで既に推察できる。さらに彼は1852年のクーリー訴訟事件においても、連邦主義を貫いた点に注目される。大半の判事がメリーランド出身のトーニー長官(在職1836—64年)やマサチューセッツ州出身のカーチス判事(在職1851—57年)による連邦と州との間にバランスを採る妥協案を支持したのにもかかわらずである。クーリー訴訟事件で、トーニー長官は、特別な時を除いて通常は地域の問題は地域に権限があるという原則を示し、連邦と州との間に調整をつけようとした。これにたいし、マクリーン判事は港での水先案内料の徴収を州法で定めることをたとえ許容するにしても、地域に徴収権を与える権限はその州法を定める州議会になく連邦議会にあるのだといった説明をしている。マクリーン判事と同じ立場を採ったのは、ウェイン判事らであり、彼もまた以前の「地方主義」から連邦絶対主義へ転じている⁽⁷⁸⁾。このほか、ノリス訴訟事件で、検閲理由以外で「正常な」移民の入国を阻むのは人権無視だとか、ボンドの供託は合憲であるが全ての外国からの移民に同率で税を賦課する結果になるのは不平等だなどの、裁判官たちの違憲理由もあげられている⁽⁷⁹⁾。また「関税」に等しいという立場からは、人間に物資と同じような「関税」をかけることへの人道的な反対も説明されているが、これは憲法の第1条9項目で、黒人奴隷や白人年季奉公人についての importation と migration との相違が明確でないところからもきている⁽⁸⁰⁾。

ノリス訴訟事件で一票差で破れたとはいえ、最高裁のうちでかなりの勢力を占めていた合憲派も後の動きを考えれば注目に値する⁽⁸¹⁾。トーニー長官を中心に、ヴァージニア州出身のダニエル判事(在職1841—60年)、ニューヨーク州出身のネルソン判事(在職1845—72年)、ニューハンプシャー州出身のウッドベリー判事(在職1845—51年)らであるが、かつてのミルン訴訟判事の判例を根拠として、「地方主義」の擁護をしている。しかし、その擁護は同じ「地方主義」とはとっても、ミルン訴訟事件当時の「地方主義」というよりは、トーニー長官がクーリー訴訟事件で後に示したように、州と連邦の間にバランスの採れた状態を求める「地方主義」であったといえる。

ノリス訴訟事件で1849年に連邦最高裁判所が、ミルン事件から10年余りにして、3年間という僅かの時期であったとしても、強硬派の連邦絶対主義の主張を受け入れた背景には、トーニー長官ら穏健派の変化にさえみられるように、連邦の位置の上昇、自由主義の経済観の浸透などがあるのは事実である。しかし、直接的な原因は、従来と余りにも異なるアイルランド系被救済貧民の大量流入を経験したことにある。移民業界も州政府もともにより多くの移民を流入させたいと考えていたが、被救済貧民への対応は異なっていた。移民業者は被救済貧民であろうとなかろうと流入させることに変りはないが、州政府にとっては州被救済貧民の流入を阻むことは治安権の行使として植民地時代から認められていることであった。もちろん、「大移民時代」になってからは、特に1837年以降は、既にみてき

たようにその治安権は州政府にとっては、ヘッドマネー税の徴収で守りうるような存在に化してはいた。しかし1840年代後半のアイルランド系被救済貧民の流入は州政府に何らかの積極的な政策を打ち出すよう強要することになった。そこで、マサチューセッツ州当局は、アイルランド系被救済貧民を大量の流入であろうと従来通り入港させるが、その救済費を捻出するために、ヘッドマネー税を厳格に徴収する州組織を設立することにした。つまり移民労働力の流入を図るためにヘッドマネー税の有する「抑止」力の消極的性格は温存しながら、その徴税方法で「抑止」を強化して救済費を増やし被救済貧民問題に対処しようとした。しかし、これは移民業界や連邦主義者の目には、ヘッドマネー税の「入関税」的側面が強化されたものと映り、移民全体の流入を「抑止」するものに思えた。ヘッドマネー税をめぐる両者の立場は真っ向から対立するものとなったが、その裁定を求められた連邦最高裁は移民業界などの立場を支持することになった。移民の流入を経済的に必要とするが被救済貧民問題に頭を悩ませていた州政府にとっては、ヘッドマネー税の厳重な徴税がその矛盾を回避できる最後の切り札的な選択であったが、それを連邦最高裁の判決で否定されると、新たな「抑止の」方法を求めて、すなわち直接的な「抑止」方法を求めて、自衛の方向に態度を硬化させていくことになる。

『移民史料集成』などに記されている連邦最高裁判所違憲判決への大西洋岸諸州の言い分をみると⁽⁸²⁾、大西洋岸諸州と他州との格差の広がりも、さらに不満が燃える要因になっている。健康な移民労働者は西方の諸州に移っていく可能性が高いのに、州被救済貧民は確実に大西洋岸諸州に残される、あるいは戻されてくるのが実情であり、大西洋岸諸州がヘッドマネー税を徴収して不利な条件を幾分でも埋めあわせるのは州の権利であり、連邦は許容して当然なのだという言い分である。治安権という州権が侵されているという危機意識には、こうした各州間の格差が連邦と州とのバランスを崩しているところにもある。

さて、連邦最高裁の違憲判決に対して、ニューヨーク州は素早い対応をした。先にも触れたが、一旦廃止したボンド・システムを復活させ、しかも移民全員を対象にボンドを供託させ、それをヘッドマネー税と同額の税に代替してもよいという決定をしたのである。憲法に抵触しないで、ヘッドマネー税に相当するものを得る巧妙な方法であった。マサチューセッツ州の場合はそれだけ深刻であったともいえるが、少なくとも表面上はことを荒立てない方法をとった。3百ドルのボンド供託か2ドルのヘッドマネー税の支払いかは船長自身の自主性に任せるという責任の所在を不明確にする処置をとったのである⁽⁸³⁾。しかし、同時に、1851年に「外国人被救済貧民委員会」を設置し、1863年にはそれを発展させて合衆国初の恒久的な州の中央機関である「州慈善局」を設立している。ヘイルはこの委員会の設置を、マサチューセッツ州が連邦最高裁判決に対して自己防衛にでたのだと説明している⁽⁸⁴⁾。また、コールマンは、1850年代のマサチューセッツ州は、当委員会によって救貧院や労役場に最も抑止的な組織が導入されたと指摘している⁽⁸⁵⁾。すなわち、ヘッドマネー税徴収を憲法上で否定されたマサチューセッツ州は、当委員会を設立することで、公的扶助費削減のためにありとあらゆる手段をこらうることになった。その詳細はここでは紹介する余裕を持たないが、外への「抑止」として、港や鉄道の駅で被救済貧民流入を徹底的に阻んだこと、内からの「抑止」として、地域の治安権擁護の原点である定住地への送還の権利を持ち出し、救貧院内から直接に国外あるいは州外へ排除したことである。1850年

代のアメリカ党の台頭を支えたのは、こうした厳しい「抑止」政策が出されざるをえなかった移民流入による社会状況があったからであるが、連邦最高裁判所判決がそれに拍車をかけたのだといえる。

1852年から連邦最高裁判所はやや軟化し、穏健者主導の形となったが、マサチューセッツ州の反発は、おびただしい州被救済貧民を前にして強化されても収まることはなかった。ただ、ヘッドマネー税に関して言えば、同年マサチューセッツ州は、ニューヨーク州を見習って、憲法に抵触しない巧妙な便宜的措置、ヘッドマネー税は通商規制になる「入関税」ではなく、連邦裁判所で昔から認められているボンドを代替させたものであるという見解を示した。つまり、入港時には全ての移民についてボンドを供託させ、希望すればそれを3日以内にヘッドマネー税と同額の税に代替することを許可する法律を成立させ、それを代替税（commutation tax 以下、ヘッドマネー代替税と表記）であると強調している⁽⁸⁶⁾。この代替権限は港の移民監督官に与えられたが、「外国人被救済民委員会」報告書によると、ほとんどの移民業者が代替措置を選択して移民ひとりあたり2ドルを支払っている⁽⁸⁷⁾。また移民監督官は移民の困窮度・病状によっては2ドルではなく、5ドルから25ドルまで要求したりもしている。かつての千ドルのボンドの対象者であったもののうちで高額のヘッドマネー代替税で入州できるものができているのである。ヘッドマネー税は代替税と姿を変えてもその「抑止」の消極性を示しているし、高額さえ支払えば被救済貧民をも流入させているという意味では、さらに「抑止」が緩んだとさえいえる。ヘッドマネー代替税は、このあと1875年にヘンダーソン訴訟事件（92 U.S.259, 1875）で違憲判決を再度連邦最高裁判所から受け⁽⁸⁸⁾、移民規制が連邦政府の手によってなされるようになるまで、各州で移民政策の中心ではあり続けたが、それはもはや「抑止」を意味するものではなく、救済財政の大きな歳入源でしかなくなった。「抑止」は「外国人被救済貧民委員会」そして「州慈善局」の手に移って、そこで直接的な「抑止」方法が取られるようになったのである。

おわりに

合衆国の救貧法はイギリスから移入されたエリザベス救貧法と「1662年の定住法」に法的基盤を置いたにもかかわらず、当初から独自の発展を遂げたといわれる⁽⁸⁹⁾。特に、西部に土地があり、働けば社会上昇する可能性の高かった合衆国では「有能貧民」への処遇はイギリス以上に厳しく、「旧救貧法」にみられた「有能貧民」の強制的な救貧院労働制度は育ちにくく、むしろ働かないものは本人の罪であるとして、外にほうり出される傾向が強かったといえる。だから、17・18世紀を通じて合衆国の救貧制度は、親類・縁者が面倒をみる居宅介護を中心にしており、救貧院のような院内救済は法的に存在しても重きを占めるものではなかった。だが、合衆国の実情はイギリスの1834年の「新救貧法」の「有能貧民」を救済施設から除外する原則とは近似しており、イギリスよりも早く、「新救貧法」の原則にそった院内救済制度を発展させることにもなった。特に19世紀初頭の福音主義的リバイバル運動のなかで、貧民が社会問題であり、それが社会の不安定さを潜在的に醸成するのだと認識され、改革運動の目標とされるようになると、救貧院に「無能貧民」を収容し救済することは改革であると考えられるようになったほどである⁽⁹⁰⁾。

このように、合衆国の救貧制度は19世紀になってからも独自の発展をしたが、法体系を同じにする

がゆえに、あるいは移民を移入する国という立場上から、イギリスの救貧法あるいは救貧行政の展開に絶えず左右された点も無視できない。「新救貧法」は「掻きだし政策」と直結しており、大西洋岸の諸州ではその対応に追われることになった。マサチューセッツ州がポンド・システムからヘッドマネー・システムに転換せざるをえなかったのも、労働力移入という産業界の要求もさることながら、この「掻きだし政策」への対応が大きい。また、北大西洋の兩岸において、時期に僅かにずれがあるとはいえ、同じく新しく台頭しつつあった経済観に影響を受けた点もある。大移民時代の開始の背景には、1834年のイギリスにおける「新救貧法」の制定に象徴されるように重商主義から自由主義への経済観の転換があり、合衆国の救貧政策にもその浸透が見出されるようになってきていたといえる。さらに、合衆国では、植民地時代に樹立された救貧行政における「地方主義」の原則が、独立以後も市町村を基盤とするものとして維持されたが、19世紀中葉に既に州政府を主体とする「地方主義」へ転換するなど、「新救貧法」にみられたもうひとつの特徴である、救貧行政の中央化の影響も強く受けたといえる⁽⁹¹⁾。

かくして、合衆国の救貧法あるいは救貧行政の展開に、移民特に外来の被救済貧民の移入がかかわっているといえるが、本稿でみてきたように、アイルランド系移民の1840年代末の急増は、ヘッドマネー税を介して、移民規制か地域の治安権かを巡って、連邦と地方の権限論争、つまり連邦の通商権か地方の治安権かをめぐる論争に発展した。そして、連邦最高裁判所が連邦絶対主義による違憲判決を下したことは、各州に自衛手段を取らせ、なかなか中央化が進みにくかった合衆国において、州レベルとはいえ中央的な慈善組織を生み出せるまでになった。マサチューセッツ州においては、1851年設置の「外国人被救済貧民委員会」であり、それが発展した1863年の「州慈善局」である。こうした中央組織の実態については、本稿ではほとんど検討しえなかったが、マサチューセッツ州のアメリカ党のネイティビズムについて考察する際に言及するつもりである。ただ、従来のものといかに異なる救貧政策を実施したかのみを述べると、「抑止」を強めたというに尽きるが、その方法においても際立った転換がみえる。つまり、1837年のヘッドマネー・システムは「抑止」を強めるかにみえて実際は弱めるものであったと述べたが、いつれにしろそれは、外から流入してくるものへの対処であって、既に内に居住する外国人被救済貧民を送還するものではなかった。しかし、財政改革として中央組織が目差したものは、伝統的な被救済貧民送還権を持ち出すことで、国外であろうと州外であろうと州被救済貧民を施設内から彼らの定住地に送還することであった。また、外からの流入にたいしても、ヘッドマネー税のような間接的方法ではなく、移入の場で直接的に阻止する方法を取っているのに注目される。

注

はじめに

- ① Henry Pratt Fairchild, *Immigration: A World Movement and Its American Significance* (N.Y., 1925), pp.68—92; Victor Greene “Immigration Policy,” in Jack P. Greene, *Encyclopedia of American Political History*, vol.2 (N.Y., 1984), pp.583—5.
- ② Stephan Thernstrom (eds.), *Harvard Encyclopedia of American Ethnic Groups* (Mass., 1981), p.488.
- ③ James Leiby, *A History of Social Welfare and Social Work in the United States* (N.Y., 1978), p.42.

- ④ 「外国人被救済貧民委員会」は、1851年に設置され移民問題に対処したが、1863年に設置されたアメリカ合衆国初の「州慈善局」に組み込まれるまで存続した。その報告書は毎年出されているが、移民政策の歴史にも多くがさかれており、特に19世紀前葉については詳しい。
- ⑤ アメリカ党から共和党に政権が移行する過程で、総合的な公的慈善組織（のちの「州慈善局」）設立にむけて実態調査が行われたが、「1858年特別委員会」はそのために設置された。報告書は、批判的ではあるが、移民政策の歴史にもまた多くをさしている。
- ⑥ 1863年に設置された慈善全てに渡る恒久的な州の中央機関である。この報告書も毎年出されているが、19世紀前葉についても比較の見地から多くの指摘がある。

第1章

- ⑦ W. S. Shepperson, *British Emigration to North America: Projects and Opinions in the Early Victorian Period* (Oxford, 1957), Appendix, B, Table 1; Thomas J. Archdeacon, *Becoming American: An Ethnic History* (N.Y., 1983), pp.33-4.
- ⑧ *Boston City Documents*, 1850 # 42.
- ⑨ *Ibid.*, 1850 # 42, 1855 # 69.
- ⑩ *Ibid.*, 1850 # 4, 1851 # 10, # 60, 1852 # 7, 1853 # 10, 1854 # 12, 1855 # 12, # 69.
- ⑪ *Ibid.*, 1851 # 60.
- ⑫ *Ibid.*, 1849 # 39, 1853 # 68, # 79, 1854 # 12, 1855 # 10, 1856 # 30.
- ⑬ *Report of the City Marshal of the City of Lynn presented to the Mayor and Aldermen, Feb. 28, 1854*によると、1850-52年の平均死亡年齢はポストン20.3歳、ローエル19.39歳、リン23歳。
- ⑭ *Boston City Documents*, 1852 # 7.
- ⑮ *Ibid.*, 1854 # 12, 1855 # 10.
- ⑯ Jean B. G. Hales, *The Shaping of Nativist Sentiment, 1848-1860* (Ph.D. Dissertation, Stanford, 1973), pp.11-25.
- ⑰ David J. Jeremy, *Transatlantic Industrial Revolution: The Difusion of Textile Technologies between Britain and America, 1790-1830's* (Mass., 1981), pp.144-75.
- ⑱ Oscar Handlin, *Boston's Immigrants: A Study in Acculturation* (N.Y., 1976), pp.54-87.
- ⑲ Archdeacon, *Ethnic*, pp.32-3.
- ⑳ Robert Pinker, *The Idea of Welfare* (London, 1979), pp.207-8.
- ㉑ Fairchild, *Immigration*, 68-73.
- ㉒ Robert H. Bremner (eds.), *Children and Youth in America: A Documentary History* (Harvard, 1970), pp.406-12.
- ㉓ Fairchild, p.72 で、エディンバラの救貧院から、救貧院の服装のままアメリカに送られてきた例などを上げ、批判の高まりを説明している。
- ㉔ *Boston City Documents*, 1852 # 30; 『「外国人被救済貧民委員会」報告書』, 1858年, 23-3ページ。
- ㉕ Handlin, *Boston's Immigrants*, p.119. に『「1858年特別委員会」報告書』, 142-3ページの統計を一部使ったグラフが示されているが、57年までであるし、州被救済貧民総数も表わされていない。
- ㉖ 拙稿, 「アメリカ合衆国19世紀のマサチューセッツ州における院内救済施設の成立と変容について」『人文論究』第37巻第4号(1988), 68-81ページ。
- ㉗ 「旧救貧法」の特色を、まとめると次のようになる。①公的救済義務を認め、教区ごとに救済機関を設置したこと。②財源として救貧税をあて、それを教区民に課したこと。③労働能力のある貧民と労働能力のない貧民を区別し、労働能力のないものを救貧院などで保護し、労働能力のあるものを懲治監や救貧院での強制労働につかせること。④親族の扶養義務を定めたこと。⑤貧民を出身地に送還すること。⑥扶助を受けているもの子弟を徒弟に出すこと。
その詳細は、田代不二夫『イギリス救貧制度の発達』(光生館, 1971年) 62-75ページ、小山路男『イギリス救貧法史論』(日本評論新社, 1962年) 7-33ページ。
- ㉘ David J. Rothman, *The Discovery of the Asylum: Social Order and Disorder in the New Republic* (Boston, 1971), pp.3-29; 仲村優一他編『講座社会福祉2——社会福祉の歴史——』(有斐閣, 1981年) 193-6ページ。

- ②⑨ 「1662年定住法」は Law of Settlement and Removal といわれ、救貧対象を明確にしたものであるが、当初は定住権を与えることよりも送還による貧民の排除を目的としていた。大沢真理『イギリス社会政策史』（東京大学出版会、1986年）22-30ページによると、送還されることなくある教区にある一定期間（40日）居住して初めて定住権が与えられたという。
- ③⑩ Walter I. Trattner, *From Poor Law to Welfare State: A History of Social Welfare in America* (N.Y., 1974), pp.16-18.
- ③⑪ *Report of the Commissioners on the Subject of Pauper System of the Commonwealth* (Boston, 1833), 5-12; 『1858年特別委員会』報告書』5-12ページ；『移民史料集成』105-6, 108, 112-4ページ。
- ③⑫ 一番ヶ瀬康子『アメリカ社会福祉発達史』（光生館、1963年）38-40ページ。
- ③⑬ 『1858年特別委員会』報告書』37-8ページ。
- ③⑭ Edward. E. Hale, *Letters on Irish Emigration* (Boston, 1852), p.43.
- ③⑮ 『1858年特別委員会』報告書』73-8ページ。
- ③⑯ 拙稿, 「アメリカ合衆国19世紀の」(前掲論文)。

第2章

- ③⑰ 『「外国人被救済貧民委員会」報告書』1855年, 21-4ページ。Terry Coleman, *Going to America* (N.Y., 1972), p.70.
- ③⑱ 『「1858年特別委員会」報告書』37ページ。
- ③⑲ Fairchild, *Immigration*, p.78.
- ④⑰ *Ibid.*, p.81; David M. Schneider, *The History of Public Welfare in New York State; 1609-1866* (Chicago, 1938), p.309.
- ④⑱ Coleman, *Going*, p.170.
- ④⑲ Schneider, *Public Welfare*, p.304; Fairchild, *Immigration*, p.84.
- ④⑳ *Ibid.*, p.82; Coleman, pp.178-81.
- ④㉑ Hale, *Letters*, p.7.
- ④㉒ Bremner, *Childen*, pp.412-6; Coleman, p.70.
- ④㉓ *Ibid.*, 160-1.
- ④㉔ Paul Rees (eds.), *The Leaving of Liverpool: The Story of 19th Century Emigration* (Liverpool, 1986).
- ④㉕ Coleman, pp.160-1.
- ④㉖ Fairchild, pp.81-2.
- ④㉗ 『「外国人被救済貧民委員会」1855年報告書』21-4ページ。
- ④㉘ Fairchild, p.82.
- ④㉙ 『「1858年特別委員会」報告書』, 39ページ。
- ④㉚ Coleman, p.231; Hale, *Letters*, p.20, 25; W. A. Carrothers, *Emigration from the British Isles: With Special Reference to the Development of the Overseas Dominions* (N.Y., 1966), p.154, 197; Priscilla Ferguson Clement, *Welfare and the Poor in the Nineteenth Century City: Philadelphia, 1800-1854* (N.J., 1985), pp.55-6, p.62.
- ④㉛ Fairchild, p.78-9; Schneider, p.303.
- ④㉜ *Ibid.*,
- ④㉝ 完全にポンドを廃止したのは1847年であり、このヘッドマネー制への転換が、後述するスミス対ターナー訴訟事件の主要因となった。『移民史料集成』134-9ページ。
- ④㉞ Fairchild, p.79.
- ④㉟ Pinker, *Idea of Welfare*, p.175.
- ⑤⑰ Handlin, *Boston's*, p.184.
- ⑤⑱ 『「1858年特別委員会」報告書』42ページ。

第3章

- ⑤⑰ Victor Greene. "Immigration Policy," p.584; Archdeacon, *Becoming American*, p.144.

- ⑥2 *Ibid.*, p.58.
- ⑥3 イエーツ・レポートのねらいは貧民救済の財政改革であり、基本的には居宅介護から救貧院などの施設救済への変更が説かれているが、定住法の混乱の是正など多くの改革案が述べられている。一番々瀬康子『アメリカ社会福祉発展史』（前掲書）40-9ページで、マサチューセッツ州のクィンシー・レポートとともにイエーツ・レポートにも言及されている。
- ⑥4 『最高裁判史料集成』724-34ページと、『移民史料集成』118-21ページに判決文が記されている。
- ⑥5 『最高裁判史料集成』541-2, 726ページ。
- ⑥6 同書, 577-8ページ。
- ⑥7 同書, 605ページ。
- ⑥8 同書, 642, 726ページ。
- ⑥9 Thernstrom (eds.), p.488.
- ⑦0 Hale, *Letters*, p.13.
- ⑦1 Coleman, *Going*, p.135.
- ⑦2 『「1858年特別委員会」報告書』42-4ページ, Appendix, Table N.
- ⑦3 ニューヨークの場合も、ヘッドマニー・システムに完全に移行して、「抑止」を強化しようとした。Fairchild, p.80にこの1847年法の説明がある。
- ⑦4 『「外国人被救済貧民委員会」1855年報告書』25-7ページ。Hale, p.24; Coleman, pp.231-4; Fairchild, p.81; John Mulkern, *The Know-Nothing Party in Massachusetts* (Ph.D. Dissertation, Boston Univ., 1963), p.25.
- ⑦5 『移民史料集成』147-51ページ。
- ⑦6 『最高裁判所史料集成』605ページ。
- ⑦7 同書, 541-2ページ。『移民史料集成』151-6。
- ⑦8 『最高裁判所史料集成』605ページ。
- ⑦9 『「外国人被救済貧民委員会」1855年報告書』28-9ページ。
- ⑧0 『最高裁判所史料集成』776ページ。
- ⑧1 同書, 648-9, 850ページ。
- ⑧2 『移民史料集成』147-51ページ。Hale, p.48; 『「外国人被救済貧民委員会」1855年報告書』30-3ページ。
- ⑧3 『「1858年特別委員会」報告書』146ページ。
- ⑧4 Hale, p.24.
- ⑧5 Coleman, pp.224-7.
- ⑧6 Statute, 1853, chap. 336.
- ⑧7 『「1858年特別委員会」報告書』145ページ。
- ⑧8 『移民史料集成』168-71ページ。

おわりに

- ⑧9 Samuel Mencher, *Poor Law to Poverty Program: Economic Security Policy in Britain and the United States* (Pittsburg, 1967), pp.131-53.
- ⑨0 Rothman, *Discovery*, p.156.
- ⑨1 David Roberts, "Dealing with the Poor in Victorian England," in Martin J. Wiener (eds.), *Humanitarianism or Control?* (Rice University Studies, Texas, Winter, 1981), p.57.