

1906年純良食品・薬品法と連邦規制権

折原卓美

はじめに

わが国における19世紀末から20世紀初頭にかけてのアメリカ経済史研究は、連邦政府の市場の規制・介入という問題について、もっぱらビッグ・ビジネスの出現とそれによる市場独占の弊害という脈絡から論じられてきたと言えるだろう。すなわち、19世紀末から20世紀初頭にかけて、連邦政府は「巨大企業の行う『営業の制限』ないし『独占化の企て』に対して予防的規制を施して、消費者保護」⁽¹⁾のために、一連の独占禁止法を制定し、市場の規制に本格的に乗り出したとするのである。1890年に成立したシャーマン反トラスト法や1914年に成立したクレイトン法と連邦取引委員会法などの独占禁止諸法によって示される連邦の独占禁止政策がそれである。

独占形成期はアメリカ経済史研究の最重要テーマの一つであるだけに、内外を問わず既に歴大な蓄積があり、取り上げられる問題も多岐に及んでいるが⁽²⁾、当然のこととは言え、概してビッグ・ビジネスとの関連が議論の中心に据えられきた。もちろん、この意義を否定するものではないし、数多くの優れた研究がここから輩出してきたことも事実である。しかし、19世紀末に生じた市場の混乱は、ビッグ・ビジネスによる市場独占によってのみ引き起こされたわけではなかった。周知のように、この時期はまた市場において企業間の激しい競争が演じられた過当競争の時代でもあった。過当競争によってもたらされた市場の混乱をどのようにコント

ロールするかという問題も、また連邦政府の重要な政策課題になっていったのであり、連邦政府の市場への介入を促す大きな要因となったのである。

ところで、同時期を対象としたもう一つのテーマとして、近年アメリカ史研究者の間で消費社会をテーマとした研究が特に目立っており、わが国においても注目すべき研究が相次いで出版されている⁽³⁾。消費を中心的テーマに据えたこれらの興味深い研究は、当時の世相を生き生きと描き出すことに見事に成功しており、改めて歴史研究の面白さを読む者に伝えてくれる。しかし、経済史研究がビッグ・ビジネスをテーマとした際、常に強く意識していた問題意識、すなわちビッグ・ビジネスの出現とアメリカ国家の変容との関連性といったような問題意識は、消費社会をテーマとする歴史研究にはいささか希薄であるように感じられる。本稿の目的は、消費社会の到来がその管理・運営に当たって連邦制国家アメリカにどのような問題を突きつけたのかという点に焦点を絞り、それを象徴する1906年純良食品・薬品法(Pure Food and Drugs Act)の成立過程を検証することにより、これを明らかにしていくことにある。

この点について、合衆国における1906年法に関する研究を大括みに整理しておけば、以下のようなであろう。同法は連邦政府の市場介入の契機となった象徴的立法の一例として取り上げられるのが常であるが、その問題意識は連邦政府の食品市場への介入を促した要因が何かということにある。これは大別すれば、市場の混乱

の解決を求めるビジネス側からの要求と、あるいはポピュリズムや革新主義期に高揚した消費者意識の中に求めるものとに区分することができよう。前者の代表的研究は、コロコ、ウッド、バーカン等であろうし、後者はケインやマコーミック等である。そして、こうした先行研究を踏まえ集大成したのがヤングの研究であった。他にもケラーやテミン等々、注目すべき研究は幾つもあるが、紙幅の関係上これぐらいに止めておくことにする⁽⁴⁾。

本題に入る前に、消費社会の到来が連邦制国家に与えたインパクトについて、もう少し敷衍しておきたい。消費社会の出現は、新たな産業を次々に生み出し拡大する消費者の需要に応えた。1906年法の対象となった食品・薬品産業も都市化・工業化に牽引された消費の拡大に伴い、この時期に成長した産業の一つであった。しかし、このような産業の特徴は、鉄道や鉄鋼業といった巨大独占企業体とは異なり、経営資本も比較的小規模なものが多かったことであった。この原因の一つは、食品や薬品の衛生・安全に関する取り締まりは、本来州政府の権限＝ポリス・パワーの領域であったため、各州が州内の実情にあわせて独自の食品や薬品の衛生基準を定めていた点にあった。その結果、各州の食品や薬品を規制する州法はまちまちであり、大資本を有する一企業が規模の経済のメリットを活かして一気に市場を独占することは困難であった。このため、比較的小規模な企業の参入が容易であったのである⁽⁵⁾。

小規模経営者間の厳しい競争は、否応なくコスト削減を強いることになるが、他方、当時の化学技術の著しい進歩により、新たな着色剤、保存料あるいは合成物質などの安価な化学物質が広く出回るようになっていった。過当競争に晒された企業が製造コスト削減を強いられ、その結果、このような化学物質を使用した食品や薬品が多量に市場にもたらされることになって

いった。また、このような化学物質に対する人体への影響は十分に化学的に明らかにされていなかったという事情も、多くの食品や薬品にこうした化学物質が混入された原因となった。

連邦政府は、このような事態を規制するために新たな部署を設置し、特定の化学物質の有害性を証明するために多数の化学者・専門家を雇用するようになっていく。実際、1906年法の成立を長らく陰で支え尽力した人物は、化学者のワイリー博士（Harvey Washington Wiley）であり、彼は1883年に農務省化学局の局長に就任して以来、法案成立に向けて精力的に活動し続けた。彼はまた化学局に赴任した若い化学者達を使い、ポイズン・スクワッド（poison squad）を組織し、毒物検出のための人体実験まで行っている⁽⁶⁾。

いずれにせよ、連邦による食品や薬品の規制は、相当数の専門的知識を持った化学者を動員し特定の化学物質の有害性を証明しなければならず、また製品の検査に当たらせねばならなかったのである。これは一面、「立法府があらゆるレベルで政府の支配的部門であった」時代から、（政府が）「拡大された行政部によって」支配される時代、すなわちアメリカが「官僚制国家」へ変容を遂げていった時代であったと言うこともできよう⁽⁷⁾。消費社会の出現は、旧来の分権的統治の下では、もはや国民の健康と安全を守ることは不可能であることを国民に知らしめた。

以上のように、19世紀末から20世紀初頭にかけてのアメリカ社会の変容＝消費社会の出現は、ビッグ・ビジネスのそれと共々アメリカ連邦制度の根幹を揺さぶり、連邦政府の市場への介入と規制を促したのである。

繰り返しになるが、本稿の目的は1906年食品・薬品法の成立に至る連邦議会での審議を通して、消費社会の到来がアメリカ社会にどのような問題を投げかけ、その結果何が争点とされ、

またどのような利害対立を引き起こしたのかを分析し、連邦政府がいわゆる「消極国家」から「積極国家」へ変容を遂げていったその端緒を示すことにある⁽⁸⁾。

1. 食品・薬品産業の概観

本題に入る前に、19世紀末から20世紀初頭にかけての食品・薬品産業について概観しておこう。19世紀末において、「食品産業」あるいは「薬品産業」と言う概念が明確にあったわけではなく、したがって統計上の分類は極めて便宜的で統一性を欠き、また不十分なものであった。例えば、1890年、1900年に存在する魚類缶詰業（canning and preserving, fish）は1880年には別に区分されていたし、また製薬業の会社数は1880年と1890年の統計では、顧客数と取扱店まで含まれていた。このような統計上の変更は他のものについてもあり、この点ではなはだ便宜的なものにならざるをえない。その点を十分に承知した上で、以下合衆国センサスでそのあらましを見ておこう。

1870年当時の食品・薬品及びそれに関連する諸産業については、27種類の産業が記録されている。すなわち、ふくらし粉製造業（baking powder）、パン製造業（bread, crackers, and other bakely products）、精肉業（butchering）、リンゴ果汁製造業（cider）、コーヒー・香辛料製造業（coffee and spices, roasted and ground）、菓子製造業（confectionery）、薬品・化学製品製造業（drugs and chemicals）、染料用木業（dye woods, stuffs and extracts）、魚加工業（fish, cured and packed）、食品製造業（food and food preparations）、調理食品製造業（food preparations, animals）、調理食品製造業（food preparations, vegetables）、果物・野菜加工業（fruits and vegetables, canned and preserved）、酒蒸留業（liquors, distilled）、麦芽酒

製造業（liquors, malt）、ワイン製造業（liquors, vinous）、麦芽製造業（malt）、牛肉加工業（meat, packed, beef）、豚肉加工業（meat, packed, pork）、ミネラル水製造業（mineral and soda waters）、マスタード製造業（mastard, ground）、製薬業（patent medicines and compounds）、保存食品製造業（preserves and sauces）、ビール製造業（small beer）、製糖業（sugar and molasses, sorghum）、製糖業（sugar and molasses, refined cane）、ビネガー製造業（vinegar）等であった（5）。

これを1906年法成立の直前、35年後の1905年についてみると、31業種に増大している。すなわち、ふくらし粉製造業（baking and yeast powder）、パン製造業（bread and other bakely products）、魚類缶詰業（canning and preserving, fish）、果物・野菜缶詰業（canning and preserving, fruits and vegetables）、牡蠣缶詰業（canning and preserving, oysters）、チーズ・バター製造業（cheese, butter, and condensed milk）、チョコレート製造業（chocolate and cocoa products）、コーヒー・香辛料製造業（coffee and spices, roasting and grinding）、菓子製造業（confectionery）、リキュール製造業（cordial and sirups）、調合薬製造業（drugists' preparations）、染料製造業（dyestuffs and extracts）、香味料製造業（flavoring extracts）、製粉製品製造業（flour and grist mill products）、調理食品製造業（food preparations）、グルコース製造業（glucose）、ラード製造業（lard, refined）、酒蒸留酒製造業（liquors, distilled）、麦芽酒製造業（liquors, malt）、ワイン製造業（liquors, vinous）、麦芽製造業（malt）、ミネラル水製造業（mineral and soda waters）、綿実油製造業（oil, cottonseed and cake）、オレオマーガリン製造業（oreomargarine）、製薬業（patent medicines and compounds）、精米業（rice, cleaning and polishing）、ソーセージ製

造業 (sausage), 食肉卸売業 (slaughtering and meat packing, wholesale), 製糖業 (sugar and molasses, refined), ビネガー製造業 (vinegar and cider), 屠殺業 (slaughtering, wholesale, not including meat packing) 等であった⁹⁾。

分類法の変更によって不明な点も多々あるが, 70年当時には見られなかった精製ラード, 綿実油, オレオマーガリン, グルコースといった食品製造に大いに関連する新製造業の登場が目を引く。実際, こうした食品は, 当時の化学技術の応用によってもたらされたものであった。また缶詰業も 1870年当時には統計上に現れなかった産業であった。いずれにせよ, 安価で大量に製造されるこうした食品群の登場は従来の食品産業との軋轢を引き起こし, 連邦議会において重要な規制対象とされるようになっていったのである。

1870年から1905年にかけての工場数, 資本額, 生産額についても, 大掴みに概観しておこう。工場数は1870年から1905年にかけて, 約4万件から5万3千件へと33%あまり増加した。同様に, 資本額は3億7千万ドルあまりからおよそ14億ドルへと約3.8倍に, 生産額は10億ドルあまりから32億ドルあまりへとおよそ3.2倍に増大した。これに対して, 同じ時期にアメリカ工業全体では, 工場数の増加率はわずか6%程度の増加に留まったのに対して, 資本額はおよそ8.7倍に増加, また生産額でもおよそ5倍に増加している。このことから, おおよそ食品・薬品産業は他産業と比べて, 新規に参入してくる企業が多く, また比較的小規模経営の企業が多かったこと, このことから企業間競争も熾烈であったことを伺わせる。

2. 連邦及び州政府による食品・薬品の規制立法

市民の健康を守るために食品や薬品を規制しようとする試みは, 植民地時代のパンや肉に関する食品法にまでさかのぼることができる。パン屋はしばしば劣悪な小麦粉やより安価な穀物を使ったり, また豆や白亜といった混ぜものをしたために規制の対象にされ, 多くの法律が制定された。肉屋や魚屋, ろうそく製造業といった職業も動物の臓物で大気が汚染されることを恐れ, 早くから当局の規制対象となった。また牡蠣の販売は夏季には禁じられ, 鮮肉や魚は10時以降公設市場で販売されることが禁じられてた¹⁰⁾。合衆国成立以後, こうした規制は主に市民の健康, 安全, 道徳, 福利厚生等に拘わる権限=ポリス・パワーを有する州政府が担うようになる。その最初の記録は不衛生な食べ物の販売を禁じた1785年のマサチューセッツ法であったし, また1867年のジョージア州法は「不衛生なパン, 飲み物, あるいは有害な酒類をそれと知りながら販売したパン屋, ビール醸造業者, 蒸留酒製造業者, 商人, 食料雑貨商, あるいはその他の者は, 有罪判決の上罰金, 収監, あるいはその両方に処する。」と規定した。同様の法はマサチューセッツ, ニューヨーク, ミシガン, ニュージャージー, ロードアイランドなどの各州で次々に制定されていった¹¹⁾。

また都市化の急速に進んでいったニューヨーク州においては, 都市部において近隣住民に新鮮な牛乳を提供する酪農場は次第に姿を消し, 代わって不潔な厩舎に詰め込まれ, 蒸留酒製造業者の廃棄した絞りかすなどを餌にして飼育された乳牛の乳が広く出回るようになっていった。市民に提供された牛乳がしばしばこうした非衛生的環境で造られていたこと, そしてまたこのような牛乳の乳脂肪分がバターやチーズなどの製品造りのために取り除かれ, 水で薄めら

れて販売されたことなどが次第に明るみに出るに及んで、規制の強化が叫ばれるようになっていく。こうして、ニューヨーク州においては、水を加えたり絞るかすを食餌として与えたり、あるいは不潔な厩舎で飼育したりすることを禁じた牛乳法（milk act）が1862年と64年に成立した⁽¹²⁾。

また、後述するオレオマーガリン（oleomargarine）に対する規制も当初は州から始まった。動物や植物の油脂から造られるバターの代替品であるオレオマーガリンは、1869年フランスの化学者H・メージュ＝ムリエ（Hippolyte Mège-Mouriès）によって開発され、早くも1873年には、メージュの製造法を模倣した工場がアメリカで生産を開始した。そして、1876年に合衆国デリー・カンパニーはメージュの特許を得て、ニューヨークで営業を始めている。牛の大網膜（caul）の脂肪に綿実油やラードを混ぜ合わせて造られたこの模造バターは、その安さと腐りにくさのために酪農業者の大きな脅威となり、州議会に規制を求める動きが相次いで起こった。1900年までに何らかの形でオレオマーガリンを規制する法律を持っていた州は、実に43州にもものぼった⁽¹³⁾。例えば、ニューヨーク州は、1877年に早くも「バター販売に際して詐欺行為を防止するための」法律を通過させて酪農業者の要求に答えている。同州はさらに1884年にも「酪農製品の販売に際して詐欺行為を防ぐための」州法を制定し、「真性の混ぜものされていない牛乳あるいはクリームから造られたバターやチーズ」の代替品の販売を禁じた⁽¹⁴⁾。またダコタ準州も1885年に厳格な禁止命令を出している⁽¹⁵⁾。また、イリノイ州は1881年に食品や飲料、薬品に混ぜものをするを罰する法律を制定している⁽¹⁶⁾。また薬品の扱いについても、19世紀末には各州が薬剤師に対してライセンス法を通過させ、薬品の処方制限を課していた⁽¹⁷⁾。

このように食品や飲料、薬品の規制はもっぱら州の専権事項であったが、しかし、連邦政府もいくつかの重要な食品・薬品に関する規制法を制定している。すなわち、1813年のワクチン法や1848年の輸入薬品法、あるいは1865年の罹患した家畜や豚の輸入を禁じた法等々、外国からの危険な食品・薬品がその対象であった⁽¹⁸⁾。しかし、何と云っても、食品や薬品への混ぜものの規制は、消費社会の出現と共に19世紀末頃から本格化する。

3. 食品・薬品法案を巡る各州の利害対立

食品や薬品に有害物質を混入させたり不当表示といった詐欺行為は、19世紀末に起こった流通ネットワークの拡大と共に大規模に始まった。顧客が隣人でも同一州内の住民でもなくなり、食品や薬品メーカーが直接顧客と対面する必要がなくなったその時から、混ぜものを入れ不当表示をするといった行為が公然と行われるようになっていった⁽¹⁹⁾。こうした状況を調査した農務省化学局主任ワイリーは、連邦議会で次のような報告を行っている。食品の概観、臭い、味を変えるために、多くの食品に化学物質、着色剤、防腐剤が使われてる、例えば、野菜を新鮮に見せかけるために硫酸銅が、腐りかけトマトの腐食が進まないように安息香酸ナトリウムが、悪臭を放つハムにはハウ砂が使用された。また、蜂蜜はグルコースと茶色の着色剤、それに死んだミツバチあるいは蜂の巣を加えればできあがりといった具合であった。メイプル・シロップもグルコースに茶色の着色剤とひとつまみの香料を加えただけであった。イチゴジャムは、同じくグルコースに少量の干し草のくずと色合いのためのリンゴの皮を加えるといった具合であった。チョコレートには、すり砕かれた石鹼、豆、色合いを付けるために有毒物質のべ

ンガラが加えられた。小麦粉は、チョーク、粘土、あるいは漆喰などが加えられた。パン屋はまた目方を重くするために硫酸銅を加えた。

大衆薬品 (patent medicine) と呼ばれる危険なインチキ薬も大量に出回った。むずがる幼児に与える「鎮静作用のあるシロップ」にはアヘン、コカイン、アセトアニリドといった有害物質が含まれていた。これにより、多数の幼児が命を落とすという痛ましい事故も相次いで起こった。またペルナ (Peruna) という薬は風邪や鼻づまりから結核、虫垂炎、おたふく風邪、「女性特有の病気」といったあらゆる病気に効くと宣伝されていたが、その成分はアルコールを水で割っただけのものにすぎなかった⁽²⁰⁾。

連邦政府において食品や薬品の安全性が問題視されるようになったのは、まさにこうした状況の中においてであった。1879年から1906年にかけて、連邦議会に提出された食品及び薬品の規制に関連する法案の数は実に190件にも及んだ。しかし、食品や薬品の規制法の制定は困難を極めた。実際、これら190件の内、最終的に立法化されたのはわずか8件に過ぎなかった。残りは上下院どちらか一方だけは通過したものの最終的に立法化に至らなかった法案が9件、専門委員会に付託されたまま審議されずに棚上げされてしまったもの32件、そして141件にもものぼる法案は結局審議未了のまま廃案とされてしまったのである⁽²¹⁾。食品・薬品の安全性を求める声は時代を下るにつれて高まっていったが、その一方で多様な利害の対立が全国的な統一法の制定を妨げたのである。

人体に有害な混ぜものをされた食品や薬品を規制しようとする連邦議会での取り組みは、1879年第45議会において、ペンシルベニアの下院議員、ヘン德里ック (Henderick) が食品・飲料への有害な混ぜものを禁ずる法案を提出したことから始まった。翌年の第46議会においても、コネチカットのハウリー (Hawley) は同

様の法案を下院に提出した。この時食品・薬品の規制を求める請願、決議、陳情書などが多数議会に送られてきた。続く第47議会においても、下院から3件、上院から1件の同様の法案が提出された。しかし、概して議会の反応は鈍く、いずれの法案も本格的に審議されることなく棚上げされてしまう。こうした中で、食品全般の規制についての重要な一歩がこの時期に踏み出された。それは1883年3月2日に成立した「混ぜものをされた茶の輸入を禁じる法」であり、また少し後になるが、コロンビア特別区での混ぜものをされた食品の販売を禁じた1888年10月12日法の成立であった。1883年法に関連して、ニューヨークのビーチ (Beach) は「なぜ、その法案を混ぜものをされた茶のみに限定されなければならないのか」と述べて、他の食品へ拡大し適用することを示唆したけれども、まともに取り合われることもなかった⁽²²⁾。

純良食品・薬品法の成立が四半世紀もの長い歳月を要することになったその原因の一端を如実に物語っているのが、第48回議会 (1884年) の議会でのやりとりであった。まず一つは、この会期において公衆衛生委員会 (Committee on Public Health) に対して、輸出されあるいは輸入される食品・飲料・薬品に、どの程度有害な物質が混入されているか調査するよう求めた決議が、下院に提出された際の議論に窺い知ることができる。

この決議文を提出したニューヨークのビーチ (Beach) は、多量のオレオマーガリンや綿実油が輸出されていること、そしてこのオレオマーガリンはバターと混ぜ合わされて模造バターに加工されていること、また綿実油はオリーブ油と混ぜ合わされ、オリーブ油としてアメリカに再輸入されている事実を指摘し、その見分けのつかない消費者は「劣等品を買い、優良品の価格を支払っている。かれらは強奪され略奪されている。その詐欺を止める唯一の方法

は政府の介入を通じてのみである」と主張する。しかし、インディアナのブラウン（Browne）やテキサスのリーガン（Reagan）、同じくミルズ（Mills）等は、国民の食生活や慣習にかかわる事柄への連邦政府の介入には反対であるという立場を表明し、この決議の採択に反対する。食品や薬品の安全性に関わる問題について、その管轄権は連邦に属するのか、それとも州が担うべきなのかといった、この後類似の法案が提出されるたびに繰り返される憲法上の争点だが、この段階で早くも表面化してきている。評決は賛成がわずかに14票という惨憺たる結果に終わった⁽²³⁾。

他の一つは、同じくオレオマーガリンに関するパーカー（Parker）の提出したもう少し踏み込んだ決議文の中に見出すことができる。これは、「アメリカの農業経営者や酪農業者の利益は、オレオマーガリン、バターリン（butterine）、スーイン（suine）、あるいは別種のバターの模造品、人工的な混ぜもの……の製造、販売、使用によって大いにそして不正に損害を被っていると申し立てられている。……（そのような製品が）その合成物や原料について、そして商品の製造販売、輸出、処分について広く公表されることなく、……（その結果）消費者を誤らせごまかしていると申し立てられて」おり、そのための実態調査をする必要があるというものであった。これに対して、反対派はこうしたことに対する規制権は州政府が持っており、「州に属する地方的問題」であるとして一步も譲ることなく、結局、農業委員会に再付託されるに留まった⁽²⁴⁾。ここでも、反対派の議員達の論拠の一端が、連邦権と州権という憲法上の問題に深くかかわっていることが示されているが、同様にやっかいなことには、このような規制が、州経済の発展に大きな影響を及ぼすと思われた点にあった。食品の規制法案を強く求めた者、また逆にこれに強く反対した人々達の各々思惑

は、このような法案が何よりも州経済を支えていた基幹産業の存亡に深く関わっていると考えたがために、熱心に成立を求める声がある一方、全力で阻止しようと躍起になって抵抗するものも跡を絶たなかったのである。食品及び薬品の安全性に対する世論の高まりにも拘わらず、制定までに四半世紀を要した主たる原因は、食品・薬品法が各州の経済利害の対立を否応なしに刺激した点にあった。

第49議会（1885年）以降の議会は、食品法案に関連する審議を巡り、次第に各州の経済的利害の対立が露わになった時期であった。オレオマーガリンの規制を求める多数の請願が議会に送られ、議会での審議が開始される。オレオマーガリンの販売を課税によって規制しようとする法案は、その主原料であるラードや綿実油を供給するシカゴ加工業者や南部の製造業者等によって執拗な抵抗にあう。それは、さながら19世紀前半のセクショナリズムの時代を彷彿とさせる光景であった。結局、執拗な抵抗にも拘わらず、同法案は1886年8月2日に大統領の署名を得て成立した⁽²⁵⁾。しかし、これはオレオマーガリン規制に対するほんの前哨戦に過ぎなかった。やがて、更なる強化を求めて議論が再燃する。下院においてはニューヨークのパーカー（parker）とケンタッキーのウィリス（Willis）が、上院においてはニュージャージのマックパーソン（McPherson）とケンタッキーのベック（Beck）が、1886年8月2日法の見直しを迫り、オレオマーガリンにさらに増税する法案を相次いで提出したのである。これに対して、ミズーリのオニール（O'Neil）は逆に小売りライセンス料の引き下げを求める法案を提出して対抗した⁽²⁶⁾。

1887年12月5日から1888年10月20日にかけて行われた第50議会第1会期は、再び夥しい数の食品への混ぜものを禁じる立法を求める団体や市民の請願で溢れた。これに呼応し

て、食品や薬品への混ぜものを禁じた法案が、上院から3件、下院から3件提出された。同じ時期に、合成ラードの製造、販売、輸入、輸出に課税し規制を求める法案も、後にコンガー（Conger）法案と呼ばれることになる法案を含め、上下両院あわせて3件提出されている。しかし、いずれも本格的な議論にはならず国会を終えた。

4. ラード規制を巡る審議過程

既に早期制定を求める農業団体からの請願も多数届いていたにもかかわらず、「コンガー・ラード法案（Conger Lard Bill）と呼ばれる合成ラード（compound lard）の規制を求める法案が真剣に論議されるのは、ようやく第51議会第1会期になってのことであった。コンガーは1889年12月18日下院に法案を提出し、同法案は農業委員会に付託された。

1890年4月8日、農業委員会のメンバーであったミシシッピのモーガン（Morgan）は、合成ラードに対する課税強化と合成ラードと表示するよう義務づけたコンガー法案に反対する少数派意見を報告を行っている。彼は、「この問題の真の争点は、消費者あるいは大衆の利益のためではなく、ほとんど南部に限られている重要な産業（＝綿実油製造業……折原、以下同様）をひどく弱体化させ痛めつけようとする試みにすぎないと反発する⁽²⁷⁾。8月20日及び23日に行われた審議は、賛否両論延々と続けられた。「合成ラード産業をつぶすために連邦政府の課税権を利用しよう」としており、「それを要求しているのは豚肉加工業者（pork packer）」にすぎないとアーカンソーのマックレー（McRae）が言え⁽²⁸⁾、ミシガンのアレン（Allen）は「この産業（＝養豚業）はオハイオ河以北、パッファロー以西の農民の繁栄の基礎」であり、「80%が綿実油でわずか20%がラードの合成物」をきち

んと表示することなく「精製ラード refined lard」として販売し、農民から市場を奪い取っていると非難する⁽²⁹⁾。さらに同じくミシガンのオッドネル（O'Donnell）が、合成ラードは「純粋なラードよりも安い価格で販売され、急速に純粋ラードに取って代わった。……この偽造ラードが市場に出回った頃から豚の価格は下がり始め」ている。「この法案の主要な目的は……豚を飼育している農民を救済するものである」と主張すれば⁽³⁰⁾、アラバマのハーバート（Herbert）は同法案は南部農民を困窮に陥れるものだ⁽³¹⁾と応酬する⁽³¹⁾。また同じくアラバマのオーツ（Oates）も一部の産業を利するための階級立法（class legislation）であると強硬に主張した⁽³²⁾。このように、合成ラード規制の強化に反対する勢力は、概して南部州とシカゴのアーマー社（Armour & Co.）やフェアバンク社（Fairbank & Co.）等の合成ラード製造業者の意を汲んだ議員達であったのに対して、多数の養豚農家を抱えた西部州議員はかれらの窮状を訴え、早期の制定を望んだ。ニューヨーク・タイムズ紙もこの辺の実情を伝えている。すなわち、ナショナル・グレンジやパトロンズ・オブ・ハズバンドリーなどの農業団体は合成ラードの規制を強く求めたのに対して、アーマー社のジョージ H. ウェブスターは「合成ラードは混ぜものではなく、他の純良な物質である綿実油や牛の固形脂肪をラードと混ぜ合わせた経済的かつ立派な」製品であると述べ、また南部綿実油会社のヘンリー C. ブッチャーは「そのような法律は合成ラードの製造を破壊してしまう」と批判しているとの記事を掲載し、さまざま利害関係の衝突がその成立を困難にしている実情を伝えている⁽³³⁾。

結局、長い討議の末、同法案は8月28日、賛成126反対32で下院を通過したものの⁽³⁴⁾、上院ではまったく審議されることなく終わる。この間にも、混ぜものをされた食品や薬品全般の

規制を求める法案が上院で3件、下院で7件提出された。後に、パドック（Paddock）法案として知られるようになる純良食品・薬品法案もこの時に提出されているが、結局委員会に付託されただけに終わった。しかし、その一方で輸出用の食肉の検査及び混ぜものをされた食品や飲料の輸入の禁止を禁じた1890年8月30日法が成立した⁽³⁵⁾。

同法成立の直接の契機は、1870年代末からイタリア、ドイツ、フランス、オーストリア、ハンガリー、スウェーデン、スペイン、オスマントルコ等々の国々が相次いでアメリカ産豚肉に寄生虫（旋毛虫 *trichinae*）がいるとして輸入を禁じたことにあった⁽³⁶⁾。ファンストン（Funston）は、これは「アメリカの生産者との競争から養豚業者を守るための」口実にすぎないとしながらも、「かれらが我々の製品に対してなした非難の理由を取り除き」、アメリカ製品を「公正な合理的な条件でかれらの港に受け入れさせる」ために法案に賛成する⁽³⁷⁾。同法案が、あまりに農務省に強い権限を与えすぎると危惧する声もあったが、結局可決成立した。

第52議会第1会期（1891年12月7日～1892年8月5日）においても、引き続きコンガー・ラード法案の早期成立を求める請願が多数寄せられたが議会の動きは鈍かった。同会期中に、1906年法の前哨戦とも言うべきパドック法案の本格的な審議が開始されたためもあって、以後この法案に関する関心は急速に薄れていった。

5. パドック法案の審議過程

1891年12月に始まった52回議会第1会期でのパドック法案の審議は、食品・薬品法案に対する本格的審議の出発点であり、その後に繰り返し主張された賛成派及び反対派の見解が端的に示された国会であった。そこで、この審議

の過程を詳しく見ていくことにする。

パドック法案の付託を受けた上院農林業委員会は、1892年1月13日に修正案を付けて上院に報告し、それを受けて2月1日から3月9日にかけて密度の濃い審議が行われた。ネブラスカのパドックは法案の成立を求めて「州議会、州アライアンス、州グレンジ、州農業協会、商業委員会、商業会議所、全国食品雑貨商協会、全国薬品協会などから」多数の請願が届いていること、そして同法案の目的を「単に全てのものがあるがままに販売されるべきこと、あるがままに商標付けされるべきことを求め」たものに過ぎないと述べる⁽³⁸⁾。これに対して、テネシーのベイト（Bate）は、その法案の真の目的は、豚ラード製造業者のために「ラードと綿実油の合成を禁止することである」と反論する。そしてさらに続けて、同法案は農務省に食品検査部（food section）を設け、無制限に化学者、検査官、職員、作業員、その他の公務員を雇う権限が付与されており、財政の浪費を招くと批判した。こうした懸念はその後の食品・薬品法案の審議の中で繰り返し度々持ち出される反対派の論拠の一つとなっていく。

しかし、反対派の有力な論拠は、同法案が何よりも憲法違反にあたることとしてであった。ベイトは「連邦議会は、州内で混ぜものをされた商品の製造を禁じる権限はなく、ただもっぱらそのような商品の州境を超えての移動を禁じることに限られている。」と述べて、同法案が州固有の権限であるポリス・パワーを侵害するものであると主張した⁽³⁹⁾。ミズーリのベスト（Vest）も「検疫、検査、人々の健康や道徳に関するあらゆる権限はポリス・パワーに属する」事柄だとして、同趣旨の批判を展開した⁽⁴⁰⁾。

またテキサスのコーク（Coke）は、食品や薬品の製造業者や販売者、配送者は農務省の調査官の求めに応じてサンプルを提供しなければならず、それを拒否したものは罰金と拘禁を科せ

られるとした法案の規定は違憲であると主張した。なぜなら、「州法はそれら（当該商品）が他州への輸送のために州際通商のチャンネルに入るまで、生産され留まっている商品を支配している。（したがって）他州への（当該商品の）旅が始まるまで、農務長官とその係官が行動できる連邦管轄権は、その商品を縛り付けることはできない。」からである。こう主張した彼は、続けてライセンス事件、ギボンズ対オグデン事件、乗客事件などの過去の重要な最高裁判決を持ち出す。そして、同法案の目的はオレオマーガリンや合成ラードに反対する一部の利害関係者の保護にあると反発した⁽⁴¹⁾。

これに対して、パドックはマサチューセッツ州保健局のアボット（Abbott）博士の言を引用しその必要性を訴える。「我々がかかえている問題は、膨大な量に達する他州で生産され、我々の元にやってくる混ぜものをされた食品や薬品を管理することができないということである。我々の権限が犯罪者に及ぶことができるようにして、そのような種類の製品の流入を規制する連邦議会法を我々は持たなければならない。」⁽⁴²⁾ここに、19世紀末に本格的な消費社会に突入したアメリカ社会が新たに抱えるにいたった問題点、すなわち、食品・薬品の管理・規制をもっぱら州政府の専権事項とするような従来下の制度の下では、市民の安全を十分に確保できなくなっているという事情を見ることができよう。この意味で、食品・薬品法案はアメリカ社会の構造変化＝消費社会の出現に対処する新たな法的な枠組みを求めざるをえず、当然にも、憲法問題に発展していかざるをえない性質のものであった。

同法案が憲法違反であると主張する南部州議員達に対して、パドックも同様にギボンズ対オグデン判決を引き合いに出し、以下のように反論する。「『（マーシャルは）州は検疫法やその他の法律で、公衆衛生の保護を規定することが

できるという見解に異議を唱えない一方で、検疫、保険、その他何であれ、州法が通商の障害、あるいは邪魔物として作用した場合、それはそうした問題全てに対して、国民政府の最高の権限に服さなければならない。（と述べている）』言い換えれば、ポリス・パワーは通商の必要な規制を妨げるために、……州によって用いられることはできない。」我々の目的は、「いかがわしい、そして不正な方法、操作、不当表示などによって品質の悪いもの、不純なものを純良で真正なものに見せかける破廉恥な競争者」から善良な製造業者や取引業者、商人達を守ることであると述べ、反駁した⁽⁴³⁾。

これに対してアーカンソーのベリー（Berry）は、まず再び連邦権と州権の問題を取り上げると共に、食品や薬品の検査にあたって農務省に強大な権限が付与されることに危惧を表明する。そしてさらに続けて、綿実油がラードやバターを購入できない貧しい人々に安価で健全な代替物を提供しており、同法の目的がこの新たに開発された「食品を破壊し根絶しようとする」ラード製造業者や酪農業者の陰謀と決めつけた⁽⁴⁴⁾。また、サウス・カロライナのバター（Butler）は連邦議会に州際通商権が委ねられた意図は、「州間の自由な通商を妨げ、あるいは妨害し、あるいは拒もうとする法を州が可決することを防ぐためである。……それ（法案）は州間の取引の自由や通商を促進しない。」と批判した⁽⁴⁵⁾。

イリノイのパルマー（Palmer）は、この法案が新たな役所の創設や役人の増員につながることを危惧する一方で、「単なる内閣の役人が、省の役人が、局の役人が事実上の立法権を委ねられているのは私にはやや驚きである。……それは危険な権限である。」と述べ、農務省が食品や薬品の安全基準を策定することに不信感を顕にした⁽⁴⁶⁾。

この間、法案の修正が幾度となく繰り返され

たが、結局3月9日賛否の評決もなく、あっけなく上院を通過した。二日後、上院を通過した法案は下院に提出された。パドック法案の成立を求める農業団体からの請願が多数寄せられ報告がなされたが、下院は結局この法案を握りつぶしてしまう。中心的な反対勢力はまたしても南部民主党議員であり、また一部の実業界の利害を代表する共和党議員達であった。この後、第53議会、第54回においても食品・薬品法案が提出されたが、このような議会の雰囲気の中で、まともに取り上げられることもなく推移していった。しかし、この間、オレオマーガリンの規制を求める声が次第に高まりを見せていた。議会の焦点は、再びオレオマーガリン規制に向けられ始める。

6. オレオマーガリン規制を巡る審議過程

1886年8月2日に成立したオレオマーガリン法のさらなる強化を狙う動きは、その後大きな進展を見ないまま推移したが、1894年末に始まった第53議会第3会期以後、再び活発化していった。それは、オレオマーガリンや他の模造酪農製品を、それが輸送された州あるいは準州の法律に服させるよう求めたいわゆるグロウト（Grout）法案の提出から始まった。同法案の最大の争点は、再び同法案が州際通商条項に違反するか否かと言う憲法に直接拘わるものであった。バーモントのグロウトは同法案の目的について、「バターに見せかけたオレオマーガリンを、販売のために州に持ち込まれた瞬間、その州法に従わせて小売商人がそれをバターとして販売できなくすることである。それは単に模造の酪農製品が持ち込まれた州に、それらについて合衆国憲法によって州に付与された、そして裁判所が承認したボリス・パワーを行使することを許可することを提案するものである。」

と述べる⁽⁴⁷⁾。しかし、やっかいなことには、連邦最高裁はマーシャル以来、他州からある州へ持ち込まれた商品がその州法の下に服するのは当初の包装が解かれた後であり、それ以前は州際通商法の規制に服するとする、いわゆる「原包装原則 original package doctrine」判決を踏襲していたことであった。これにより、たとえオレオマーガリンの販売を禁じている州であっても、他州で生産されたオレオマーガリンの流入を州境で阻止することができなかったのである。1895年12月10日、第54議会第1会期において、再びグロウトは同様の法案を下院に提出する。しかし、今国会での争点はむしろ、酒類への混ぜもの等に対する規制の問題に終始し、オレオマーガリン問題がまともに取り上げられることなく終わった。

しかし、第54議会第2会期が始まると、同法案が再び下院に提出され、1897年1月13日、同法案を付託された下院農業委員会は報告書を提出し審議が開始される。

グロウトはプラムレイ対マサチューセッツ事件（Plumley v. Massachusetts）に対する連邦最高裁判事ハーラン（Harlan）の判決を引用し、法案の正当性を訴える。すなわち「市場から人工的に着色された、その結果一般的に使用される食品用に見せかけ、そしてそのような着色や混ぜものによって、一般大衆が買う意図のないものを買わせるよう欺くような……他州で製造された合成物を排除することは、州の権限内のことであるというのが我々の見解である。合衆国憲法は大衆を欺く特権を誰にも保障しはしない。」⁽⁴⁸⁾

これに対して、ルイジアナのボウトナー（Boatner）は「ボリス・パワーを行使するという口実の下に、州議会がその境界を超えて州間の通商の規制に介入したならば、その瞬間に連邦問題が生じ……州法が連邦の権限を侵害する限り、州法は退けられ無効とされる」べきと反論

した⁽⁴⁹⁾。また、イリノイのコノリー (Connolly) がこの法案の目的は「詐欺的な名称の下で、オレオマーガリンや同類の製品の販売を阻止することである」と述べれば、テリー (Terry) は「国内の、北部の、東部の、南部の、西部の農民達の利害と対立する少数の酪農家の利害」を擁護することであり、「競合する製品を打ちのめし、そしてバターの高価格をつり上げるための法案である」と反対論に呼応した⁽⁵⁰⁾。議論は紛糾したものの、同法案は下院を通過した。しかし、上院では同法案の審議自体が反対され、結局審議されることなく終わった。そして、同じくこの期に上程されていたコロンビア特別区における食品・薬品の混ぜものを規制する法案も、同じ運命を辿ることになった。

その後、この法案は大きな進展を見ないまま第55議会を経たが、一方で有害物質で着色されたキャンディーをコロンビア特別区で販売することを禁じた下院法案第409号が提出され、両院を通過し1898年5月5日法として成立した⁽⁵¹⁾。

第56議会第1会期においては、再びコロンビア特別区及び準州における「食品、飲料、キャンディー、薬品、香辛料等に混ぜものをしたり不当表示をしたり、あるいは模造することを禁じる」法案が上下院あわせて数件提出された。

この会期においても、オレオマーガリンの規制を求める法案が上下両院に提出された。オレオマーガリンの規制に執念を燃やしていたグロウトは、オレオマーガリンの製造に用いられる成分の性質についての情報を求める下院決議を提出する。これを機にオレオマーガリンについての論議が再び始まった。テキサスのボール (Ball) は、この決議が「通常のバターよりも安く、より良く、そしてより純良なものとして人気急速に高まっているオレオマーガリンに対して、さらに課税するためのキャンペーン開始の糸口にしようとする」ものだ決めつけ、さら

に「バター・トラストを築き上げるのを助けるために、オレオマーガリンに関係している……綿花と家畜の関係者のみを攻撃する」ものと不快感を顕わにする⁽⁵²⁾。またペンシルベニアのダルゼル (Dalzell) なども、企業秘密の開示を不当に求めるものとして反対したが、結局、決議は通過した。こうして、グロウトが、またしても提出したオレオマーガリン規制法案が審議の俎上に上ることになった。

グロウトは1886年8月2日法がオレオマーガリンを「バターのように着色することを認めており、その結果それはバターとして販売されている。……製造業者とそれをバターと偽って販売した者の間で200%以上の利益——総額1200万ドルから1300万ドル——が分配されている。その利益は非常に大きい……州法にもかかわらず、そして連邦法にもかかわらず、この製品をバターと偽って販売する誘惑には抗しがたい。」その是正策として「ポンド当たり10セントの税を課し、「その誘惑を取り除」かねばならない。法案（下院法案第3717号）は、同様に現在ポンド当たり2セント課せられている税を、バターのように着色されていない未着色のオレオマーガリンについては、4分の1セントに引き下げると規定している。したがって、反対者がしばしば指摘するように貧者から安価な代替品を奪うことにはならない。さらに、32の州でバターのように着色されたオレオマーガリンの販売は、既に禁じられているのだから、この法案はそうした州法とも調和するものであると主張し賛同を求めた⁽⁵³⁾。しかし、反対派は、この法案の真の狙いは、オレオマーガリン「産業の根絶であり」「酪農家の利益のため」であると繰り返した⁽⁵⁴⁾。そして、またしても結論は持ち越されることになってしまう。

1900年12月3日に始まった第56議会第2会期において、オレオマーガリン規制法案を巡る論議は紛糾した。1900年12月5日、フル

(Hull) は下院にグロウト法案の審議を要求し、これを受け12月7日、長時間に及ぶ賛否両論入り乱れ審議は紛糾した。コネチカットのヘンリー (Henry) は、「模造バターの不法な販売は、近年急速に増加してきており、より劇的な規制的法案が求められるほどに危険な段階に今や達して」おり、これに対して州の規制は十分でなく、新たな連邦法の必要性が急務であるとして、グロウト法案を容認する農業委員会多数派の報告書を提出した⁽⁵⁵⁾。報告書は、しばしばオレオマーガリンが「『クローバ・ヒル・クリームリィ Clover Hill Creamery』、『クリスタル・スプリング・デアリ Crystal Spring Dairy』等々の目立つ表示をした包装紙をつけ、酪農場の印象を与えるバター」を装って欺して販売されていること、そしてそれに対して消費者は、ポンド当たり8セント程度のものに20セントかそれ以上を支払わされている。したがって、10セントの課税は当然であるとしていた⁽⁵⁶⁾。ちなみに、同報告書は、オレオマーガリンとラベル表示させるものから、バターに似せた着色を禁じるもの、オレオマーガリンをピンク色に着色することを義務付けるもの等々、何らかの規制のある州がコロンビア特別区を含め43州にのぼっていることも示した。

これに対して、ニューヨーク選出で共和党員のワズワース (Wadsworth) は同法案に反対する農業委員会少数派の見解を述べる。彼は Wisconsin 州純良食品委員会委員や全国酪農組合 (National Dairymen's Union) の事務局長の言を引用し、同法案の目的が「この国の酪農関係者を破滅させているオレオマーガリン製造業者という強力な怪物の牙を抜く」ことにあり、ポンド当たり10セントの課税は、まさに「抑圧的課税」に他ならないと主張した⁽⁵⁷⁾。その上で、彼は少数派の報告書を提出する。報告書は、まず「オレオマーガリンは健全で栄養価の高い食品であり、したがって、わが国の商業に合法的

地位を占める資格がある」とし、著名な化学者の証言を引用する。その上で、グロウト法案は「最も明白な階級立法 (class legislation) であり、……独占を創りだし、競争を破壊し、公益に悪影響を与える」と述べる。さらに、オレオマーガリンがバター価格の低下をもたらしているという見解に対しては、バターの年間生産額20億ポンドに対して、オレオマーガリンのそれは8300万ポンド、バターのわずか4%にすぎず、バター価格に影響を与えていることはない」と反論した。加えて、オレオマーガリンは貧者にとって貴重な食品であると主張した⁽⁵⁸⁾。

グロウトは、法案の目的は「不誠実な競争 (dishonest competition)」を止めることであると主張した⁽⁵⁹⁾。またバージニアのラム (Lamb) も「詐欺を阻止するために必要な法律を通過させるのは、あらゆる立法府の義務である」とグロウトに呼応した⁽⁶⁰⁾。これに対して、カンサスのベイリー (Bailey) は、同法案は階級立法であり、連邦政府の課税権の悪用であると応じた⁽⁶¹⁾。

また、ミネソタのトーニ (Tawney) は、合衆国のたった26のオレオマーガリン製造業者が500万農民と競合してバター市場に参入し、そこで偽物を供給し14%のシェアを得ており、このため農民達は詐欺によって失われたこの市場の保護を求めていると指摘した⁽⁶²⁾。

オレオマーガリンが農民の利益を損なっているという批判に対しては、オレオマーガリン製造の大手メーカーであったスイフト社 (Swift & Co.) 自身が、オレオマーガリンの製造によって、牧畜業者や養豚業者は大きな利益を得ていると陳情書を提出し、グロウト法案の阻止を画策した。また、南北カロライナやジョージアなどの南部の綿実油製造業者達は、綿実油生産に莫大な金額を投じてきており、また多くの黒人労働力を雇用しており地域経済に重要な役割を果たしている点を指摘し、一部酪農業者に保護

を与えるために他を犠牲にする同法案は容認できないと、オレオマーガリンの原材料を供給するもの達の側からの反論も示された⁽⁶³⁾。こうして、南部議員を中心とした頑強な反対に遭いながらも、長時間に及んだ審議は結局西部農業州の下院議員の強い圧力の下で、賛成 197、反対 92 で下院を通過した⁽⁶⁴⁾。

これに対し、上院は 1901 年 2 月 16 日になって、ようやく下院から付託された同法案の審議に入った。バーモント選出のプロクター (proctor) は、法案の目的はを詐欺から本物の製品を守り、損害を阻止することだと述べたのに対して、ターレイ (Turley) は再生バターの話を持ち出し、牽制した。しかし、これ以後真剣な討議が行われた形跡はない。議題は郵便局予算法案 (Post-Office appropriation bill) に移り、結局同法案は再び棚晒しにされ、上院を通過することはなかった。

オレオマーガリン問題に最終的決着が図られたのは、第 57 議会第 1 会期 (1901 年 12 月 2 日～1902 年 7 月 1 日) のことであった。グロウト法案 (下院法案第 9206 号) が再び提出され、審議が開始された。オハイオのグロスベナー (Grosvenor) が、同法案は「一産業のみに利し、他産業を壊滅させる」ものと批判すれば、コネチカットのヘンリー (Henry) は「国内の多くの酪農業関係者は、いまだに……詐欺的な商品との不公正な競争によって損害を被っている。……多くの消費大衆は、いまだに破廉恥な製造業者のペテンに対して無防備のままである。現在の連邦法は増大する害悪を正すには明らかに不十分であり、より厳格な法案が求められる。」と応じた⁽⁶⁵⁾。

バーモントのハスキンス (Haskins) は、「詐欺的製品の製造と販売から市民を守る」ためには州法では不十分であり、連邦議会の介入が必要であることを述べる。その理由として、例の原包装原則の下では、州法の規制に限界がある

ことを指摘する。

これに対して、イリノイのフォスター (Foster) は、再び法案は「酪農業者とバター製造業者の利益のため」であると批判し、さらにテクサスのバールソン (Burleson) は「一方で、連邦政府の権限を市民の財産の上に置き、他方で、私的な企業を助け、私的な富を築くために好意を寄せる個人にそれを与えることは、それが法律の形で行われ徴税と呼ばれるがゆえに、強奪と他ならない」という最高裁判決を引き、オレオマーガリンを対象に課税を行おうとする法案の不当性を訴えた⁽⁶⁶⁾。

このような批判に対して、擁護派のスヌーク (Snook) は、連邦政府が詐欺的な商品の販売を規制するのは「偽造コイン、あるいは紙幣を製造し流通させることを認めない」と同様のことであり、それは「国のビジネスを破壊するがゆえである」と反論した⁽⁶⁷⁾。

オレオマーガリンの規制に反対する議員達がしばしば主張したその根拠の一つは、オレオマーガリンの製造自体は法律に適合した合法的事業であり、またそれ自体は健全な商品であるということにあった。これに対して、ペンシルベニアのグリーン (Green) は、反対意見に対する包括的な反批判を加える。そして、法律の狙いが、オレオマーガリンをバターと偽って販売する詐欺行為を規制するためのものであり、決して合法的産業をつぶそうと意図するものではないし、貧者が望んでいる安価な代替製品の製造・販売自体を禁じているものではないこと、むしろ無着色のオレオマーガリンは減税される点を挙げる。加えて、憲法上の問題については、連邦最高裁の判決で支持されている点を挙げ問題なしと主張した⁽⁶⁸⁾。

しかし、サウス・カロライナのレバー (Lever) は、このような説明に納得しない。「この法案は、合衆国憲法によって保障された財産の利用と享有を保護する権利という最も神聖な権利

の一つを犯すこと」だと決めつけ、さらに「この法案の実際の効果は、自らに都合良くバター価格を規制する力を持った巨大なバター独占を創り出すこと」であると述べた。彼はこの後、オレオマーガリンが南部の綿実産業を支え、南部農民の大きなよりどころになっていると述べ、南部農業利害を代弁した⁽⁶⁹⁾。

製造業者は、オレオマーガリンをあたかもバターであるかのようにして販売する不正行為には関与していないというのも、規制反対の根拠の一つであった。しかし、これに対してミネソタのトーニー（Tawney）は、ハモンド製造会社（インディアナ）、オランダ・バターリン製造会社（ピッツバーグ）、ブラウン&フィッツ（シカゴ）、オークデール製造会社（プロビデンス）、アーマー社（シカゴ）、スタンダード・バターリン製造会社（ワシントン D. C.）などのオレオマーガリン製造会社が積極的に不正に関与していたことを挙げ反駁した⁽⁷⁰⁾。反対派が根拠としたもう一つの理由が、法案が州に与えられた権限＝ポリス・パワーを著しく侵害しているという主張であった。州権論を党とする民主党員でその大半を占めた南部の議員達にとっては、「連邦議会ではなく、州自身がこうした問題を立法化すべき」であって、法案は「州に留保された権限を破壊」するものと映った⁽⁷¹⁾。

同様の主旨の主張が、賛成派・反対派双方から幾度となく繰り返され、蒸し返されたが、1902年2月12日に下院を通過し、審議の舞台は再び上院に移る。

反対派の中心人物の一人であったミシシッピのマニー（Money）は、「法案が憲法に違反し、不公正で、不道德で、不誠実であると確信する。……ある産業の利益のために他の人々に課税するという提案は、……合衆国憲法のみならず道徳的にも咎められるべき」と述べ、以下延々と下院で繰り返された反対論をぶった⁽⁷²⁾。同じく反対派のベイリー（Bailey）は、憲法論

議に立ち返り「連邦政府は州内での商品の製造や販売を規制する権限はない」とする合衆国対ナイト事件判決を持ち出し、賛成派を牽制した⁽⁷³⁾。幾度となく法案の文言上の修正案が出され、その審議が時間が割かれるということの繰り返しが続いたが、1902年4月3日賛成39、反対31、棄権18の際どい差で上院も何とか通過した。しかし、事態はこれで収まった訳ではなかった。上院で修正を加えられた法案の不满を持つ下院議員達は、再び上院法案を巡って議論を始めることになる。主な不満は、上院法案が再生バターをオレオマーガリンと同様に扱うことを求めたことに対してであった。これに不满を持つ議員達とのやりとりがひとしきり行われ、修正の後、さらに上院で再度調整が行われるという手続きを経なければならなかった。そして、ようやく1902年5月9日に大統領の署名を得て、オレオマーガリンを規制する法律が成立することになったのである⁽⁷⁴⁾。

そして、この会期に、もう一つの重要な純良食品・薬品法の成立に欠くことのできない法案であった食品や酪農品の不当表示及びその販売を禁じた法案が、さしたる反対もなく議会を通過し成立した⁽⁷⁵⁾。

以上、オレオマーガリンの規制を巡る法案審議の過程を検討してきた。規制反対派は南部民主党議員が中心となった。彼らの主要な反対の論拠は、連邦政府が国民の食品の安全にかかわることができるのかという一点に集約できよう。そして、彼らがかくも執拗に州権論にしがみついた理由は、オレオマーガリンの原料である綿実油製造が南部経済と密接に結びついていたからに他ならなかった。これにオレオマーガリン製造業者などと気脈を通じた議員達が呼応し反対の論陣を張った。他方、擁護派は酪農業者を中心とした西部農業州の議員達であった。彼らが憂慮したことは酪農品の偽ブランド品が州境を超えて易々と州内に流入し、それが西部

農民を脅かしているという事実であった。世紀末までには、ほとんどの西部州がオレオマーガリンを何らかの形で規制する州法を持っていたが、実効は上がらなかった。1906年法の前哨戦とも目されるこのような一連の法案は成立は、ある意味で19世紀末に澎湃と湧き起こった西部農民運動の影響を色濃く投影したものであったといえよう。

それはともかく、消費の拡大に伴う州際通商の盛行が、州法による規制をますます困難にしていた。そうした中で、食品や薬品全般の安全性を求め、世論は一層の高まりを見せていた。

7. 純良食品・薬品法案を巡る上院の抵抗

以上、長々とラード規制法案及びオレオマーガリン規制法案の審議過程について述べてきたが、その理由は、これらの法案は1906年法に至る前哨戦であった点にある。

さて、食品・薬品法に関する審議が本格化したのも、同じく第57議会第1会期からのことであった。イリノイのメイソン(Mason)は、先の連邦議会上院で承認された合衆国及び各国で実施されている純良食品・薬品法の調査費として600ドル請求する製造業委員会の決議を受け、その報告を行った⁽⁷⁶⁾。その中で、彼は合衆国で販売されている小麦粉の60%が混ぜものをされていること、そしてその混ぜものとしてトウモロコシ粉が使用されていたのみならず白土(white earth)と呼ばれる有害物質までが使用されていること、そして穀物だけでなく香辛料、シロップ、ゼリー、ジャム、ピクルス等々を含め食卓に上る1万種類もの食品に有害物質が含まれていることを指摘し、食品を規制する統一立法の早期成立を訴えた。

これを受けて、ノースダコタのハンスブロウ(Hansbrough)は、コロンビア特区及び準州

内で食品や薬品に混ぜものをしたり不当表示をしたりすること、及びその州際通商を禁じる上院法案第3342号を提出する。しかし、第57回第1会期においては、オレオマーガリン規制法案に論議が集中し、会期前半はほとんど関心を集めなかった。口火を切ったのはノースダコタのマックンバー(McCumber)上院議員であった。彼は次のように述べる。「最近の四半世紀、ほとんど全ての連邦の諸州は、州法によって各州の食品の商業的環境を浄化するために闘ってきた。(しかし)政府の二元的形態(dual form of government)のため、合衆国憲法の州際通商条項のために、こうした法律を諸州にわたって完全に効果的にすることは不可能である。」連邦最高裁判決による原包装原則は「あらゆる州を、他のあらゆる州の偽の商標を貼られた有害な、そして混ぜものをされた商品という廃物の廃棄場にしている。そして、最近10年、こうした州のどれも連邦議会の補完的立法を連邦議会に訴えてきた。……多量の模造された、混ぜものをされた食品が、消費者に届く前に州際通商の商品になっている。これは州の権限を損っており、かなりの程度そのポリス・パワーを無力にしている。……ここに、連邦法の必要性が生じている。」彼はこう述べて、下院に提出されたアイオワのヘップバーン(Hepburn)法案の代替法案であるハンスブロウ法案について詳細な説明を行った⁽⁷⁷⁾。

会期末になってようやく法案の審議が始まった。法案に対する危惧は、農務長官に多大な権限が付与されていることに集中した。しかし、議論もここまでであった。この後は簡単なやりとりがあったのみで、審議は別の法案に移っていった。

次期会期(1902年12月1日～1903年3月4日)において、食品・薬品法案の審議は一步前進した。法案審議は、アイオワ選出の下院議員のヘップバーンが前会期で提出されたのと同様

の法案である下院法案第 3109 号の審議を求めたところから始まった。この時、既に下院では、州際通商・外国貿易委員会が純良食品法案について公聴会を開いており、多くの利害関係者や専門家から 3 週間以上にわたってそれぞれの見解を聴取しており、国民もその進展に関心を持って見つめていた⁽⁷⁸⁾。

さて、ハップバーンの動議によって審議が始まり、オハイオのトンプキンス (Tompkins) は、法案の概要を説明を詳細に説明した。第 1 に、この法案の特徴は、「農務長官が同省の化学部ないし局から、食品や薬品を検査する化学者の特別な部署を創設することを規定している。……（この部署に所属する者は）ある州から他州へ、準州へ、あるいはコロンビア特別区へ出荷された製品を監督する。そして有害な製品の製造と不当表示で混ぜものをされた製品の販売を禁止する。」第二の特徴として「化学局は、食品の優劣と薬品の純粋性に対する一定の基準を定める権限を持つ」こと、そして、ポリス・パワーに抵触する事柄には介入しないことなどであった⁽⁷⁹⁾。これは直ちに、利害を異にする製造業者や卸売業者の反対に直面した。マサチューセッツのガードナー (Gardner) は、グロスター市の鱈産業が大打撃を受けるとして反対する。「その市だけでも、2000 人の人々が……この骨なし鱈と細かく刻んだ鱈の塩漬け、缶詰、処理、出荷のために雇われている。……ほとんど全ての骨なし鱈はニューイングランドからやって来て、そしてホウ酸 (boracic acid) に漬けられる。そして、もしこの法案がこのままの形で通過したら、疑いなく学識ある教授はホウ酸は有害であると言うであろう。……この鱈がホウ酸ナトリウムの代わりに普通の塩で漬けられない理由は、国中に出荷して普通の資力のある人々の食卓に届くまで長い間、そして売れるまで腐らないようにすることができないからである。」⁽⁸⁰⁾

ミシシッピのキャンドラー (Candler) も

農務長官が食品検査のための無制限な任命権を付与されていること、食品の安全性基準を決定する権限を与えられていること、さらに、検査官は製造業者や商人に商品の提出を強制することができるという規定が、憲法で保障された自らが不利になるような証拠を提供することを求めることはできないという刑事手続き上の規定と抵触する等として反対した⁽⁸¹⁾。

これに対して、ハップバーンは長年にわたって純良食品法案が執拗に議会に提出され、かつ多くの市民・団体から請願が届けられている理由の一つは、「諸州の多様な立法のゆえである」と述べる。36 州がこの問題に関して立法化しているが、「2 つとして同じものはない」状態にあり、その結果商人は「統一性の欠如のために常に困難に直面している」とその必要性を訴えた⁽⁸²⁾。ハップバーンのこうした主張は、多くの下院議員の共感を引き出すことに成功し、法案は 72 対 21 で下院を通過した⁽⁸³⁾。

しかし、上院での通過は難しかった。法案審議を遅延させようと企てる反対派の妨害工作の中で、1903 年 2 月 5 日、40 対 18 の票決で法案自体の審議にようやくこぎ着けるという有様であった⁽⁸⁴⁾。上院で同法案の中心的な擁護者の一人であったノースダコタのマッカumber (McCumber) は、統一性を欠いた州法の下で困惑している幾つかの製造業者達の手紙を公表し、連邦食品法の必要性を訴えた⁽⁸⁵⁾。しかし、3 月 3 日、マッカumber が法案審議を求めたのに対して、28 対 32 で今度は法案審議が否決されてしまった⁽⁸⁶⁾。上院における反対者は、今度はほとんどが共和党員であった。彼らの多くは、ビッグ・ビジネスの利害を代表し、その利益を損なうことを恐れたためであった⁽⁸⁷⁾。

次の法案審議のチャンスは、第 58 議会第 2 会期 (1903 年 12 月 7 日～1904 年 4 月 28 日) にやって来た。ハップバーンは以前と同趣旨の下院法案第 6295 号を提出し、マンは法案の趣

旨を説明し理解を求めた⁽⁸⁸⁾。しかし、あらゆる食品や飲み物を含む包括的な食品法案はさまざまな利害関係者を刺激し、議論は紛糾した。ケンタッキーのシャーリー (Sherley) は、この法案の目的はブレンド・ウイスキーを規制するものだと反発すれば、ミズーリのクラーク (Clark) も、カリフォルニア・ワインのみに利するとして反対した⁽⁸⁹⁾。そして、議論は再び連邦権と州権という問題に移っていった。シャーリーは、この法案は「国民政府が州の権能を強奪するもの」であり、また農務長官へ食品規制の権限を集中させると懸念を表明すれば、ジョージアのパートレット (Bartlett) も「ジョージア州は、不純な食品、混ぜものをされた食品、そして混ぜものがされた薬品の販売といった詐欺行為や損害から人々を保護するに十分な規定があり……ジョージア州に関する限りこの法案の必要性はない。」と述べるとともに、改めて同法がポリス・パワーの侵害であることを強調した。加えて、同法案によって「大規模な不必要な役人が創り出される」とも指摘した⁽⁹⁰⁾。クラークも「この法案は、農務省に莫大な数の新たな雇人を必要とすることになる」と述べ、法案に反対した⁽⁹¹⁾。しかし、食品に入れる混ぜものを製造する大工場が誕生し操業している中で、「強力な法律が、こうして製造された食品を消費せざるをえなくされている数百万の人々を守らなければならないときである。」というノースカロライナのポウ (Pou) の発言は、ポリス・パワーがもはや十分効果的に機能しておらず、州政府に代わる連邦政府の強力な介入が急務であることを訴えるものであった⁽⁹²⁾。各条項の削除、あるいは文言の修正を求める動議が繰り返され、その度ごとに採決が採られといった具合で、反対派の抵抗は執拗であったが、1904年1月20日に201対68の大差で下院を通過し、再び舞台は上院に移ることになる⁽⁹³⁾。

上院では、ハイバーンとマッカumberが中心

となって純良食品・薬品法案の通過に尽力していたが、審議は遅れた。1904年4月6日になってハイバーンは下院で通過した「ヘップバーン法案」に代えて「マッカumber法案」の審議を求める。二つの法案の大きな違いは、ヘップバーン法案が反対派から根強い批判のあった新たな政府機関の創設を規定していたのに対して、マッカumber法案は既存の政府機関で実施すると規定し、さらに下院法案のように農務省が独自の食品基準を設定することしなした点であった。こうして執拗な反対派の論拠をかわそうしたのである。こうした後、ハイバーンは、この法案に反対する者達は今やほんの一握りの者達、すなわち、より強化された上院法案に反感を抱く大衆薬品 (patent medicine) 製造業者達であり、そして彼らから莫大な広告費を受け取っていた新聞業界であり、さらにブレンド・ウイスキー製造業者達にすぎないと述べた⁽⁹⁴⁾。しかし、審議は遅々として進まず、結局審議は見送られこととなった。

第58議会第3会期 (1904年12月5日～1905年3月4日)、再びハイバーン、そしてマッカumberが法案の審議を要求した。「起草された法案は、合法的事業を害したりはしない。それは州へ出荷されるべきものを規定したりはしない。それによって、州内ですべきことを規定したりはしない。それは、どんな商業に対しても禁じたり、干渉したりはしない。それは、単に全ての商品は州境を超える前に正体を明らかにしなければならないと述べているだけである。……それはいかなる意味においても党派的不是ではない。それは少しも州権に抵触しないし、あるいは決して侵害するものではない。連邦法は州法がまさに始まったところで停止する。それは少しもポリス・パワーを侵害しようと企てるものではない。」このように述べて、マッカumberは、同法案が南部民主党員から繰り返される執拗な批判——州のポリス・パワーに抵触す

るという批判——をかわすそうとした。そして、国内の食品がいかに危機にさらされているかをノースダコタの雑誌記事を引用して、法案の早期成立を訴えた。「ノース・ダコタで販売される肉類は、一般に純良でその名の通りのものと想像されるかもしれない。（しかし）……州内の肉市場の90%以上が化学保存剤を使っており、どの肉屋にいても、ビンに入った化学保存剤（freezem, preservaline, iceine）を見かける。肉に入れられるホウ砂（borax）、あるいはホウ酸（boracic acid）の量はかなりの程度異なっている。……ホウ砂を含まないハムはほとんどない。干し牛肉、薫製肉、缶詰ベーコン、缶詰の薄切り薫製牛肉の中には、ホウ酸やホウ酸塩が共通して入っている成分である。」その他、サーモン缶詰、エンドウ豆（French pears）、マッシュルーム缶詰、トマト・ケチャップ、トマト缶詰等々から、有害な保存料、着色剤が検出されたことを同記事は伝えていた⁽⁹⁵⁾。ヘイバーンもプラムリー対マサチューセッツ州の最高裁判決を待ちだし、同法案の合憲性を訴えたが、上院の反応は鈍かった。ウィスコンシンのスプナー（Spoooner）は会期末を控え、審議するには十分な時間がないとして委員会に再付託を提案したのに対して、「法案をなしてしまう巧妙なやり方」⁽⁹⁶⁾だとヘイバーンは非難したが、審議を進めることは不可能と諦め、結局またしても採決は行われることなく会期を終えることになった。

8. 1906年純良食品・薬品法の成立

純良食品・薬品法を求める声は国内に充ち満ちていた。レディース・ホーム・ジャーナル紙やコリアー・ウィークリー紙、グッド・ハウスキーピング紙などの全国紙が売薬の不正に反対するキャンペーンを張り、この問題に対する世論を喚起した。暴露屋（muckraker）と呼ばれ

るボック（Edward Bok）、サリバン（Mark Sullivan）、アダムズ（Samuel Hopkins Adams）といった記者達が、衝撃的な記事を次々と書き世間の不安をかき立てた。しかし、この点で最も成功を取めたのは、シカゴの不衛生極まりない食肉加工場の様子を『ジャングル』という小説に著したアプトン・シンクレアに違いなかった。これは社会主義のプロパガンダとして書かれた小説であったが、大衆の食卓に上る食用肉がどのように状態で製造されているのかをリアルに描いた場面は、大衆の心、いな胃袋を掴んだ⁽⁹⁷⁾。かれの本はベストセラーになり、アメリカのみならずイギリスなどでも広く読まれた。これに限らず、スキャンダル暴露記事は1904年から1908年、とりわけ1905年から1906年にかけて国中の雑誌・新聞を賑わした。

婦人団体も積極的に食品や薬品の安全性を求めるキャンペーンに加わった。婦人クラブ連合（The General Federation of Women's Clubs）は、1904年に純良食品委員会を結成し、手紙、講演、展示、調査報告書の作成などあらゆる機会を通じて、この問題に対する世論の喚起に務めた。全国の医師13万5000人を要するアメリカ医学協会からも、ヘイバーン法案を支援するという決議が表明された⁽⁹⁸⁾。

純良食品・薬品法が成立した第59議会第1会期（1905年12月4日～1906年6月30日）は、まさに国内における食品や薬品に対する不安や不信が一気に高まり、その規制を求める法の制定が一層強く望まれた時期に始まった。こうした世情の中で連邦食品・薬品法を求める最後の闘いが始まった。議会には国内の至る所から純良食品法を求める請願が届けられていた。こうした事態を重く見たローズヴェルト大統領は、議会教書において不当表示されたり混ぜものをされた食品、飲料、薬品についての州際通商を規制する法律の制定を勧告した⁽⁹⁹⁾。ヘイバーンはこれを受け、以前の国会で審議されて

きたよりも一層厳しい法案である上院法案第88号を会期早々提出した⁽¹⁰⁰⁾。

1906年1月10日、ヘイバーンは法案の審議を要求すると共に、新たに提出された法案の特徴について説明した。その大きな特徴は「酒類は人体を維持するのに欠かさない食品ではない」⁽¹⁰¹⁾として、酒類と食品を分離し、酒類について新たな基準を設けることであったが、これが、酒類製造業者から後に猛烈な反対を呼び起こすことになる。

さて、法案擁護派の中心人物の一人であったマッカンバーは、「国内のひじょうに多くの雑誌がこの問題の審議について」関心を持っていると述べ、ひとしきりこの問題に対する国民の関心の高さを強調した上で、この法案の目的について次のように述べ、その正当性を説明する。この法案の「目的は、諸州の努力を補完することである。連邦のほとんど全ての州は既に純良食品法を持っているか、あるいは純良食品の持ち込み (introduction) に関する規定を持っている。各々の州の食品委員会は不純な食品を根絶しようとして忙しく働いている。しかし、彼らはあらゆる所で、州際通商のルールに遭遇し、そして州自身では管理できない状態に直面させられている。この法案は各々の州の法律を補完し、それがその問題全体に及ぶことができるようにすることである。それが製造された州以外の州で消費されるのだから、州際通商に管理権を有する政府」すなわち連邦政府がその任を担うのは当然のことと主張する。彼はさらに、「悪の根源は州が管理できない、そして連邦議会が完全に管理する領域——すなわち州際通商の管轄権——で蒔かれていることは明らか」として、連邦政府の州際通商権の行使を強く望んだ⁽¹⁰²⁾。

これに対して、ミシシッピのマナーは、農務省化学局が勝手に食品が有害であると決めつけ、そのような商標の添付を強制し、他方被告人が全く対抗措置を取ることができないのはお

かしいと主張した⁽¹⁰³⁾。ブレンド・ウィスキー製造業者達は法案に対する強力な反対の論陣を張った。彼らは、「有害な成分が添加された」酒類は混ぜものがされた商品と見なされるという条文の削除を求め、執拗に食い下がった。オハイオ州のフォーレーカー (Foraker) はその利害を代弁する一人であったが、彼は製法を示す商標を付けることを義務付けるのは、「我々が、競争者に対して長年の知識と経験を費やして商売にすることに成功したブレンド商品の正確な内容を公表してしまうことになる」と反対理由を述べた⁽¹⁰⁴⁾。ペンローズ (Penrose) もこれに呼応して、これは「『ストレート・ウィスキー』として知られているものの生産者を保護し、『ブレンド製品』として知られているものの製造業者をビジネスから排撃するもの」と批判した⁽¹⁰⁵⁾。

反対は食肉加工業者からもやって来た。かれらの利害を代弁するマナーは、保存料の使用限度量を緩和した代替案を提出し牽制した⁽¹⁰⁶⁾。また、ヘメンウェイ (Hemenway) はグリコ・シモリン (Glico Thimoline) という売薬会社の意を汲んだ発言を行った⁽¹⁰⁷⁾。

ひとしきり、各利害関係者からの反対発言が続いた後、再び憲法論争に議論が進んでいく。テキサスのベイリーは、「有害な食品や飲み物から各々の州民を保護するという目的のために、それが意図され理解され支持されるならば、それは完全に全くポリス・パワーの行使 (の領域に続する事柄) であり、したがって連邦政府の権限は及ばない。……連邦政府は州際通商規制を口実にして、州民の健康あるいはモラルを担当することはできない」。加えて、「取引における詐欺行為から州民を守るという州の権限は、本来州によって所有されているものであり、決して州によって連邦政府に譲渡されず、連邦政府が行使できないものである。」と反対の弁を述べ、最高裁の判決文を引用する。「公衆衛

生と秩序、そして繁栄を維持し、促進するために人や財産に制限や負担を課す州の権限は、本来的にそして常に州に帰属し、州によって一般政府に譲渡されないし、直接合衆国憲法によっても抑制されることはなく、本来的に独占的」である⁽¹⁰⁸⁾。

こうした反対論があったにもかかわらず、1906年2月21日に評決が行われると、63対4、棄権22という圧倒的大差で上院を通過してしまった。反対の4票はもっぱら南部の民主党議員からのものであった。しかし、反対派は、下院で十分阻止できると踏んでいたようであった。実際、下院での審議は遅々として進まなかった。しかし、この時に積極的な動きを見せたのは、またしてもローズヴェルト大統領であった。彼はシンクレアの小説に衝撃を受け、当時労働委員会委員をしていたネイル(Charles P. Neill)とニューヨーク市のソーシャルワーカーを務めていたレイノルズ(James B. Reynolds)の二人にシカゴの食肉加工場を極秘に調査することを命じた。そして、その調査結果を議会に送り、食肉検査法の早期成立を求め、結局当議会で成立を見る⁽¹⁰⁹⁾。

食肉製品に対する大衆の不信感と強い規制を望む声の高まりは、当然にも他の食品にまで及んでいった。こうした世論に押されて、下院もこの問題を見逃すことが出来ないと悟った。上院で通過してから4ヶ月後、唐突に上院法案が議題に上り、実質的議論は6月21日から23日までの3日間の集中審議で決着がついた。

まず6月20日、法制委員会より上院法案の速やかな審議を求める決議が提出され、賛成143、反対72、棄権165という評決の下に審議が開始される⁽¹¹⁰⁾。翌21日、マン(Mann)は、上院法案の修正案を提出し審議が始まった。反対派のジョージアのアダムソン、同じくパートレット(Bartlett)、それにテキサスのラッセル(Russel)は、この時少数派法案を提出しこれ

に対抗した⁽¹¹¹⁾

ジョージアのアダムソン(Adamson)は、州権論にしがみつき、食品規制は本来州政府が行使すべきポリス・パワーに属する権限であると反対の弁を述べれば⁽¹¹²⁾、ニューヨークのコ克蘭(Cockran)はそのことは認めつつも、ある州の行動が他州の市民の健康と福祉に影響を及ぼすような事態が生じたとき、「連邦政府が介入できないならば……連邦政府の存在意義はない」と反論する。アーカンソーのロビンソンも(Robinson)も「食肉や食肉製品に関する最近の騒ぎは、州際通商や外国通商に入ってくる食品の問題について、連邦の行動の必要性を示している」とコ克蘭に呼応した。そして、過去の最高裁判決を引用しながら、連邦は通商規制権を持っており、「それは詐欺的な、あるいは不当に表示されたり、混ぜものがされたりして不健全な商品に対して、その通商品の資格を否定する権限である。……通商規制権は、連邦議会に対して……大衆を惑わせ、詐取する人々や組織に対して州際通商の便宜と利益を否定する権利を与えている。……(多くの州で食品法が施行されているが)それらの間には全く統一性が欠けている。したがって、概して法律は死文化している。……州間の食品や薬品の輸送を規制する際、連邦議会の助けがなければ、いかなる州も市民の生命と健康を保障するために、ポリス・パワーの下で制定された法律を十分に行使することはできない」と述べて、ヘイバーン法案の擁護に務めた⁽¹¹³⁾。

これに対して、メリーランドのジル(Gill)は以下のように述べ、アメリカ連邦制度の変質を招くと憂慮を表明した。「我々は独裁委員会(committee autocracy)として知られるような立法体系に急速に到達しつつある。ひじょうに短い時間に省と局の異常な増大によって、我々は我が連邦政府の行政部において、歴史的に官僚制国家(Governments of bureacracy)と

呼ばれる国家と肩を並べ始めている。独裁委員会と官僚制は、我々の祖父の体系から逸脱しており、共和制にとって重大な危機である。一方は特権的階級を優遇する立法を助長し、他方は政党政府を破壊する恐れを抱かせるほどに増大した役人の集団を創り出す。」⁽¹¹⁴⁾

議論は憲法論争から、地域産業の利害対立へと再び発展していく。メリーランドのジルと同様、同郷のスミス (Smith) も、メリーランドの重要な産業の一つである缶詰産業に甚大な影響を与えると反対する⁽¹¹⁵⁾。同様の反論はオハイオのケイファー (Keifer) からやって来た。大規模なトマト缶詰工場を有するオハイオは、重量表示を求められたら仕事にならないと言うのがその理由であった⁽¹¹⁶⁾。ウイスキーや売薬の表示方法についてもひとしきり議論が続いた後、最終的に評決が行われ、賛成 241、反対 17、棄権 112 で法案は上院を通過した⁽¹¹⁷⁾。上下両院協議会で最終的な調整が行われ、6月30日に大統領の署名を得て⁽¹¹⁸⁾、ようやく四半世紀に及ぶ連邦純良食品・薬品法の成立に至ったのである。

同法は、準州あるいはコロンビア特別区で混ぜものをしたり不当表示された商品を製造した者、株式会社あるいは団体等は、5百ドル以下あるいは一年の拘留、あるいはその両方に処すと規定した。また、混ぜものをされたり不当表示された商品の州・準州・コロンビア特別区への持ち込み、あるいはこれらの地域に加えて外国への出荷も罰せられることとなった。しばしば、憲法論争に発展した原包装の状態でのこうした商品の出荷や販売も禁じられ、一回目の違反に対しては200ドル以下の罰金、2回目以降は300ドルあるいは意年以下の拘留、あるいはその両方の刑罰が科せられることとなった。また、収集されたサンプルの分析は、農務省化学局が担当することが明記された。食品や薬品、それに菓子類についての混ぜ合わせ、あるいは

不当表示についても具体的に定義された。そして同法は1907年1月1日から施行されることとなった⁽¹¹⁹⁾。

おわりに

以上、1906年純良食品・薬品法の制定過程を検証してきた。ここから明らかになったことは、消費社会の急速な拡大に伴い、他州で製造された膨大な量の混ぜものをされたり不当表示されたりした食品や薬品類が州境を超えて流入し、これが地元産業と競合しダメージを与えてたばかりでなく、実際にさまざまな健康被害も社会問題化していたことであった。これに対して、各州政府は連邦政府に先立ち対策を講じ、このような食品・薬品類の規制に乗り出した。しかし、州際通商権は連邦政府が握り、片や州内規制は州政府が担うという旧来の分権的統治の下では、その効果を十分に発揮できなかった。他方で、このような食品や薬品の製造業者達は、その間隙をついて莫大な利益を上げていた。

1906年法制定に至る議会の論争は、州境を超えて入り込んでくるこのような紛い物を規制するために、連邦政府の積極的な介入の是非を問うものであった。さまざまな利害関係者が登場し、その審議過程は錯綜し、同法の成立に至る一貫した推進勢力を見極めることは極めて難しい。合成ラードやオレオマーガリンの規制を巡る議会内での議論は、19世紀前半に激化したセクショナリズムと近似した動きを示した。すなわち、オレオマーガリンといった人造バター、そしてその主原料となる合成ラード製造業の出現は、酪農業や養豚業を主要産業とする西部諸州に経済的打撃を与えたため、西部諸州はその規制を強く求めた。これに対して、合成ラードの主原料である綿実油を生産する南部諸州は、この規制に激しく抵抗した。産業構造の差異か

ら生じた地域経済の利害対立が、その主たる要因であった。しかし、純良食品・薬品法の審議は、これに加えて、さらに薬品製造業者やそこから莫大な広告収入を上げていた新聞業界、ブレンド・ウイスキー業者、各種缶詰業者等々、より多様で複雑な利害関係者に翻弄され、容易に進展しなかった。一部の製造業者や商人達は、州ごとに異なる食品・薬品法に困惑し統一法を強く求めたが、膠着状態に陥った審議を動かすことはできなかった。このような状況を一変させたのは、シンクレアの作品やその他の暴露記事などによって触発されて、食品や薬品の安全性を求める世論の高まりであった。そして、改革に強い意欲を燃やすローズヴェルト大統領の議会への勧告が、最後の一撃となった。最後まで抵抗を続けていた上院もわずか3日という短期間で審議を終え、四半世紀に及んだ食品・薬品法がついに成立することになったのである。

同法の連邦制国家に与えた意義は明らかであった。同法により、従来もっぱら州政府の権限領域であった食品・薬品規制の一翼を連邦政府が担うことになり、食品・薬品市場への介入を一層強めていく。同時にそれはまた、反対派議員の一部が危惧した如く、食品や薬品の収集、検査、安全性基準の制定等々で行政部の役割が一層重要性を増し、やがて行政が国政全般に大きな影響力を及ぼす時代の端緒を開いた。この意味で、消費社会の到来もまた、ビッグビジネスと同様にアメリカ型国家＝連邦制度の変容を促した大きな契機となったのであり、1906年法制定に至る連邦議会での審議経過の分析より明らかになったことは、まさに同法が連邦制度の下で長きにわたり遵守されてきた国権と州権のいわば棲み分けの根本的見直しを迫るものに他ならなかったということであった。

以上のように、消費社会の到来は連邦政府の権限の一層の強化を促し、連邦制度を転換させ

る重要な契機となったのであり、1906年法はまさにその象徴的な立法といえるのである。

注

- (1) 楠井敏朗・馬場哲・諸田実・山本通著『エレメンタル西洋経済史』、英創社、1995年、166頁。
- (2) 須藤功『南北戦争後のアメリカ経済—南部再建からニューディールまで—』、馬場哲・小野塚知二編『西洋経済史学』、東京大学出版会、2001年参照。
- (3) さしあたり、以下の研究を参照のこと。常松洋『大衆社会の出現』（世界史リブレット）、山川出版社、1997年。室谷哲「中産層的アメリカ文明における『大衆消費社会』の形成」、関口尚志他編『中産層文化と近代』所収、日本経済評論社、1999年。常松洋・松本悠子編『消費とアメリカ社会』、山川出版社、2005年。常松洋『ヴィクトリアン・アメリカの社会と政治』、昭利堂、2006年。
- (4) Gabriel Kolko, *The Triumph of Conservatism*, New York, 1963; Donna J. Wood, *Strategic Uses of Public Policy: Business and Government in the Progressive Era*, Pitman Publishing Inc., 1986; Ilyse D. Barkan, "Industry Invites Regulation: The Passage of the Pure Food and Drugs Act of 1906," *American Journal of Public Health* 75 (1985); R. James Kane, "Populism, Progressivism, and Pure Food," *Agricultural History*, Vol. 38, 1964; Richard L. McCormick, "The Discovery that Business Corrupts Politics: A Reappraisal of the Origins of Progressivism," *American Historical Review*, Vol. 86 (1981); James Harvey Young, *Pure Food: Securing the Federal Food and Drugs Act of 1906*, Princeton University Press, 1989; Morton Keller, *Affairs of State: Public Life in Late Nineteenth Century America*, The Belknap Press of Harvard University Press; Peter Temin, *Taking Your Medicine: Drug Regulation in the United States*, Harvard University Press, 1980
- (5) Donna J. Wood, *Strategic Uses of Public Policy: Business and Government in the Progressive Era*, Pitman Publishing Inc., 1986, pp. 52, 144. Ilyse D. Barkan, "Industry Invites Regulation: The Passage of the Pure Food and Drugs Act of 1906,"

- American Journal of Public Health* 75 (1985), p. 20. これに対して、コルコはむしろビッグビジネスの利害が1906年法を成立させたとする。Gabriel Kolko, *The Triumph of Conservatism*, New York, 1963.
- (6) Wallece F. Janssen, "The Squad That Ate Poison," *FDA Consumers*, 15 (December 1981-January 1982).
- (7) Richard L. McCormick, "The Discovery that Business Corrupts Politics: A Reappraisal of the Origins of Progressivism," *American Historical Review*, Vol. 86 (1981), p. 251. ウィービーなども純良食品法の中に「官僚主義」の萌芽を見ている。Robert H. Wiebe, *The Search For Order 1877-1920*, New York, 1967.
- (8) 新川健三郎「積極国家への胎動」, 本間長世編『現代アメリカの出現』東京大学出版会, 1988年。
- (9) 9th Census, Vol. 3., *The Statistics of the Wealth and Industry of the United States*, Washington, GPO, 1872, pp. 411-488; U. S. Census of Manufactures, 1905, Part 1, *United States by Industries*, Washington, GPO, 1907, pp. 3-20.
- (10) James Harvey Young, *Pure Food: Securing the Federal Food and Drugs Act of 1906*, Princeton University Press, 1989, p. 35.
- (11) F. Leslie Hart, "A History of the Adulteration of Food before 1906," *Food, Drug, Cosmetic Journal*, 7, 1952, p. 21.
- (12) Mitchell Okun, *Fair Play in the Marketplace*, Northern Illinois University Press, 1986, pp. x, 24-25. James Harvey Young, *Pure Food: Securing the Federal Food and Drugs Act of 1906*, Princeton University Press, 1989, p. 39. ちなみに、合衆国最初の牛乳法は1856年マサチューセッツにおいてであった。(Mitchell Okun, *Fair Play in the Marketplace*, p. 193, note19.)
- (13) *Congressional Record*, Vol. 34, Pt. 1., pp. 135-137.
- (14) "The Sale of Immitation Butter," *New York Times*, Jun 18, 1885.
- (15) R. James Kane, "Populism, Progressivism, and Pure Food," *Agricultural History*, Vol. 38, 1964.
- (16) Morton Keller, *Affairs of State: Public Life in Late Nineteenth Century America*, The Belknap Press of Harvard University Press, 1977, p. 414.
- (17) Peter Temin, *Taking Your Medicine: Drug Regulation in the United States*, Harvard University Press, 1980, p. 22.
- (18) "An Act to encourage Vaccination", "An Act to prevent the Importation of adulterated and spurious Drugs and Medicines", "An Act to prevent the Spread of foreign Diseases among the Cattle of the United States," *U. S. Statutes at Large*, Vol. 2, p. 806, Vol. 9, p. 237, Vol. 14, pp. 1-2.
- (19) Philip J. Hilts, *Protecting America's Health: The FDA, Business, and One Hundred Years of Regulation*, Chapel Hill and London, 2003, p. 21.
- (20) Philip J. Hilts, *Protecting America's Health: The FDA, Business, and One Hundred Years of Regulation*, Chapel Hill and London, 2003, pp. 24-25, 48.
- (21) Thomas A. Bailey, "Congressional Oppsition to Pure Food Legislation, 1879-1906," *American Journal of Sociology*, 36 (1930), p. 52.
- (22) *Congressional Record*, Vol. 14, Pt. 2, pp. 3241, 3242; Pt. 4, pp. 3264, 3327; *U. S. Statutes at Large*, Vol. 22, pp. 451-453; Vol. 25, pp. 549-551.
- (23) *Congressional Record*, Vol. 15, Pt. 1, pp. 406; Pt. 4, pp. 3199-3201.
- (24) *Congressional Record*, Vol. 15, Pt. 1, p. 568; Pt. 3, pp. 2426-2429.
- (25) *U. S. Statutes at Large*, Vol. 24, pp. 209-213. これにより、製造業者は600ドル、卸売業者は480ドル、小売業者は48ドルの税が課せられ、加えて製造業者にポンド当たり2セントの税が課せられた。
- (26) *Congressional Record*, Vo. 18, Pt. 1, pp. 25, 133, 975; Pt. 2, pp. 1450, 1453.
- (27) *Congressional Record*, Vol. 21, Pt. 4, p. 3174.
- (28) *Congressional Record*, Vol. 21, Pt. 9, p. 8959.
- (29) *Congressional Record*, Vol. 21, Pt. 9, p. 8962.
- (30) *Congressional Record*, Vol. 21, Pt. 9, p. 9083.
- (31) *Congressional Record*, Vol. 21, Pt. 9, p. 9089.
- (32) *Congressional Record*, Vol. 21, Pt. 9, p. 8968.
- (33) "Oppsing Compound Lard," *New York Times*, Feb 20, 1890.
- (34) *Congressional Record*, Vol. 21, Pt. 9, p. 9279.
- (35) *U. S. Statutes at Large*, Vol. 26, pp. 414-417.
- (36) *Congressional Record*, Vol. 21, Pt. 9, p. 8892; John L. Gingnilliat, "Pigs, Politics, and Protection: The European Boycott of American Pork,

- 1879-1891.” *Agricultural History*, Vol. 35 (1961).
- (37) *Congressional Record*, Vol. 21, Pt. 9. p. 8884.
- (38) *Congressional Record*, Vol. 23, Pt. 2. p. 1367.
- (39) *Congressional Record*, Vol. 23, Pt. 2. p. 1369.
- (40) *Congressional Record*, Vol. 23, Pt. 2. p. 1714.
- (41) *Congressional Record*, Vol. 23, Pt. 2. pp. 1371, 1372, 1375.
- (42) *Congressional Record*, Vol. 23, Pt. 2. p. 1376.
- (43) *Congressional Record*, Vol. 23, Pt. 2. pp. 1719, 1726.
- (44) *Congressional Record*, Vol. 23, Pt. 2. p. 1808.
- (45) *Congressional Record*, Vol. 23, Pt. 2. p. 1811.
- (46) *Congressional Record*, Vol. 23, Pt. 2. p. 1814.
- (47) *Congressional Record*, Vol. 27, Pt. 1. p. 915.
- (48) *Congressional Record*, Vol. 29, Pt. 1. p. 770.
- (49) *Congressional Record*, Vol. 29, Pt. 1. p. 773.
- (50) *Congressional Record*, Vol. 29, Pt. 1. pp. 811, 812.
- (51) *U. S. Statutes at Large*. Vol. 30, p. 398.
- (52) *Congressional Record*, Vol. 33, Pt. 6. p. 5288.
- (53) *Congressional Record*, Vol. 33, Pt. 6. pp. 6768-6772.
- (54) *Congressional Record*, Vol. 33, Pt. 6. pp. 6773-6775.
- (55) *Congressional Record*, Vol. 34, Pt. 1. pp. 134-137.
- (56) *Congressional Record*, Vol. 34, Pt. 1. p. 134.
- (57) *Congressional Record*, Vol. 34, Pt. 1. p. 138.
- (58) *Congressional Record*, Vol. 34, Pt. 1. p. 140.
- (59) *Congressional Record*, Vol. 34, Pt. 1. p. 144.
- (60) *Congressional Record*, Vol. 34, Pt. 1. p. 152.
- (61) *Congressional Record*, Vol. 34, Pt. 1. p. 153.
- (62) *Congressional Record*, Vol. 34, Pt. 1. p. 172.
- (63) *Congressional Record*, Vol. 34, Pt. 1. p. 179.
- (64) *Congressional Record*, Vol. 34, Pt. 1. p. 186.
- (65) *Congressional Record*, Vol. 35, Pt. 2, pp. 117, 1252.
- (66) *Congressional Record*, Vol. 35, Pt. 2, p. 1264; ランハン (Lanhan) も、ケンタッキーのアレン (Allen) も同趣旨の主張を行った。 *Congressional Record*, Vol. 35, Pt. 2, pp.1305, 1350.
- (67) *Congressional Record*, Vol. 35, Pt. 2, p. 1357.
- (68) *Congressional Record*, Vol. 35, Pt. 2, pp. 1598-1599.
- (69) *Congressional Record*, Vol. 35, Pt. 2. pp. 1609, 1610.
- (70) *Congressional Record*, Vol. 35, Pt. 2. pp. 1618-1619; この点に関しては、上院議員のクォーレス (Quarles) も、小売業者はオレオマーガリンをバターと偽り1ポンド当たり25セントで販売し、その結果15セントの不当な利益をあげているが、その利益を製造業者と分け合っていたと述べている。 *Congressional Record*, Vol. 35, Pt. 3, p. 3323.
- (71) *Congressional Record*, Vol. 35, Pt. 2, pp. 1614, 1630.
- (72) *Congressional Record*, Vol. 35, Pt. 2. pp. 3237-3239.
- (73) *Congressional Record*, Vol. 35, Pt. 3, p. 3557.
- (74) *Congressional Record*, Vol. 35, Pt. 5, p. 5232; *U. S. Statutes at Large*, Vol. 32, Pt. 1. pp. 193-197.
- (75) *Congressional Record*, Vol. 35, Pt. 8, p. 7782. *U. S. Statutes at Large*, Vol. 32, Pt. 1, p. 632.
- (76) *Congressional Record*, Vol. 34, Pt. 2, p. 1926; Vol. 35, Pt. 1, p. 283.
- (77) *Congressional Record*, Vol. 35, Pt. 5, pp. 4658-4667.
- (78) “Pure Food Bill Hearings,” *New York Times*, Mar 16, 1902; “Pure Food Law Needed,” *New York Times*, Mar 23, 1902.
- (79) *Congressional Record*, Vol. 36, Pt. 1, p. 433.
- (80) *Congressional Record*, Vol. 36, Pt. 1, p. 440.
- (81) *Congressional Record*, Vol. 36, Pt. 1, pp. 445-447.
- (82) *Congressional Record*, Vol. 36, Pt. 1, p. 453.
- (83) *Congressional Record*, Vol. 36, Pt. 1, p. 458. この間、ヘップバーン法案はマンの提出した修正法案に差し替えられ、最終的にはこの法案が通過した (p. 458)。
- (84) *Congressional Record*, Vol. 36, Pt. 2, p. 1724.
- (85) *Congressional Record*, Vol. 36, Pt. 2, pp. 1726-1727. 例えば、J. C. Grant Chemical Co. のマネジャーである、ある人物は「現在、異なった法律と州で規定されたある特有の方法で、書品にラベルを貼ることを求め、そしてその他の隣接する諸州の要求にお構いなしのそれぞれの州のシステムの下で、製造業者達はいかにして商品のラベルを貼るかを知るために途方に暮れており、その合法的事業の遂行に絶えずいらだち、不便にさらされている。……しかし、もし一般政府が法律を採択したならば、すぐにそれぞれの州は同じようになり、現今の混乱からシステ

- ムと秩序をもたらすであろう。」と述べて、多様な州法による商業の混乱が起こっていることを訴えた。
(*Congressional Record*, Vol. 36, Pt. 2, p. 1762)
- 86) *Congressional Record*, Vol. 36, Pt. 3, p. 2967.
- 87) C. C. Regier, "The Struggle for Federal Food and Drug Regulation," *Law and Contemporary Problem* I (1933), p. 5.
- 88) *Congressional Record*, Vol. 38, Pt. 1, p. 59. 下院法案第 6295 号の法案名は以下の通りであった。"Bill for preventing the adulteration, misbranding, and imitation of foods, beverages, candies, drugs, and condiments in the District of Columbia and the territories, and for regulating interstate traffic, and for other purposes."
- 89) *Congressional Record*, Vol. 38, Pt. 1, pp. 881, 888. 例えば、クラークは「ロッキー山脈以東で生育するブドウから造られるワインは……余分な酸味を除くために砂糖あるいはその他の成分を加えねばならない」と述べて、ミズーリ、オハイオ、ケンタッキー等で生産されるワインに不利になると反対した。
- 90) *Congressional Record*, Vol. 38, Pt. 1, p. 893.
- 91) *Congressional Record*, Vol. 38, Pt. 1, p. 929.
- 92) *Congressional Record*, Vol. 38, Pt. 1, p. 932.
- 93) *Congressional Record*, Vol. 38, Pt. 1, p. 940.
- 94) *Congressional Record*, Vol. 38, Pt. 5, pp. 4350-4351, 4357.
- 95) *Congressional Record*, Vol. 39, Pt. 1, p. 261. ちなみに、この記事は純良食品法成立に尽力したノースダコタ食品委員会の E. F. Ladd のものであった。Ladd については、R. James Kane, "Populism, Progressivism, and Pure Food," *Agricultural History*, Vol. 38 (1964) 参照のこと。
- 96) *Congressional Record*, Vol. 39, Pt. 4, p. 3755. ちなみに、Aldrich (ロードアイランド)、Pratt (コネチカット)、Spooner (ウィスコンシン) 等は、自身が実業家であったり、また実業界とのつながりが強く、法案の抹殺を企んだ。彼らは最も腐敗した上院議員であった。(Philip J. Hilts, *Protecting America's Health: The FDA, Business, and One Hundred Years of Regulation*, Chapel Hill and London, 2003, p. 46)
- 97) William Parmenter, "The Jungle and Its Effects," *Journal History*, Vol. 10 (1983). 彼は後に「私は大衆の心を掴もうとして、誤ってその胃袋を掴んでしまった。」と述懐している。(p. 17) この小説は *Appeal to Reason* 紙に 1905 年 2 月 25 日からその年の 11 月 4 日まで週一回掲載された。
- 98) C. C. Regier, "The Struggle for Federal Food and Drug Regulation," *Law and Contemporary Problem* I (1933), p. 10.
- 99) *A Compilation of the Message and Papers of the Presidents*, New York, Vol. 15, p. 7012.
- 100) *Congressional Record*, Vol. 40, Pt. 1, p. 140. ちなみにこの法案名は以下のごとくである。"Bill for preventing the manufacture, sale, or transportation of adulterated or misbranded or poisonous or deleterious foods, drugs, medicines, and liquors, and for regulating traffic therein, and for other purposes."
- 101) *Congressional Record*, Vol. 40, Pt. 1, p. 895.
- 102) *Congressional Record*, Vol. 40, Pt. 2, p. 1416.
- 103) *Congressional Record*, Vol. 40, Pt. 2, p. 1923.
- 104) *Congressional Record*, Vol. 40, Pt. 3, p. 2648.
- 105) *Congressional Record*, Vol. 40, Pt. 3, p. 2751.
- 106) *Congressional Record*, Vol. 40, Pt. 3, p. 2654.
- 107) *Congressional Record*, Vol. 40, Pt. 3, p. 2725.
- 108) *Congressional Record*, Vol. 40, Pt. 2, pp. 2759, 2762. (In re Rahrer, 140 U. S.). 彼は他にも *Plumley v. Massachusetts*, *United States v. E. C. Knight Co.* 等の判決文を引用し、同法案が憲法違反であることを力説した。
- 109) *Congressional Record*, Vol. 40, Pt. 8, pp. 7800-7802; James Harvey Young, *Pure Food Law: Securing the Federal Food and Drugs Act of 1906*, Princeton University Press, 1989, pp. 233, 241.
- 110) *Congressional Record*, Vol. 40, Pt. 9, p. 8837.
- 111) *Congressional Record*, Vol. 40, Pt. 9, p. 8910.
- 112) *Congressional Record*, Vol. 40, Pt. 9, p. 8910.
- 113) *Congressional Record*, Vol. 40, Pt. 9, p. 8977.
- 114) *Congressional Record*, Vol. 40, Pt. 9, p. 8980.
- 115) *Congressional Record*, Vol. 40, Pt. 9, p. 8983.
- 116) *Congressional Record*, Vol. 40, Pt. 9, p. 9056.
- 117) *Congressional Record*, Vol. 40, Pt. 9, pp. 9062-9067, 9071-9072, Pt. 10, p. 9073, 9076.
- 118) *Congressional Record*, Vol. 40, Pt. 10, p. 9801.
- 119) *U. S. Statutes at Large*, Vol. 34, Pt. 1, pp. 768-772.