



Title	アメリカ外交の民主的統制 : アメリカ外交と連邦議会
Author(s)	松田, 武
Citation	大阪外国語大学アジア太平洋論叢. 1996, 6, p. 137-162
Version Type	VoR
URL	<a href="https://hdl.handle.net/11094/99725">https://hdl.handle.net/11094/99725</a>
rights	
Note	

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

# アメリカ外交の民主的統制

## — アメリカ外交と連邦議会 —

松 田 武\*

アメリカ合衆国が民主的な法治国家であることは、対外政策も国内政策と同様に、国の最高法である合衆国憲法ならびに制定法に基づいて策定され、実施されることを意味している。同時にそれは、対外政策が国民の代表機関である連邦議会によって統制され、国民の監視の下に置かれていることも意味している。確かに合衆国憲法は、国家元首であり首席行政官でもある大統領に、行政権の一部として外交権（全権大使の接受および条約の締結など）を付与している。同時に合衆国憲法は、三権分立および権力の分有の原則から、行政府に勝るとも劣らないほど重要な役割を連邦議会に期待している。それでは連邦議会は、いかに対外政策の策定過程に係わり、いかに対外政策を統制しているのであろうか。ここでは、対外政策の領域においてややもすると大統領の華々しい指導性の陰に隠れ、その重要性が低く評価されがちな連邦議会にスポットをあてることによって、アメリカ対外政策策定の憲法上の枠組を明らかにしてみたい。というのはそうすることによって、アメリカ外交政策の全般的特徴が明らかになるのではないかと考えるからである。

### 「対外政策」と「外交」

これまで「外交」という言葉は、「対外政策」を含め、広い意味で使われてきたし、実際「対外政策」と「外交」の言葉は、ほとんど同じ意味で使われる場合

---

\* 松田武：大阪外国語大学 地域文化学科アメリカ講座教授、アメリカ外交史。

Takeshi MATSUDA is Professor, History of American Diplomacy, Osaka University of Foreign Studies.

が多い。しかしながら、混同を避けるために、「対外政策」と「外交」の違いを明らかにしておく必要がある。「対外政策」は、国内政策と対比され、国の政策策定者が、国際環境の変化に対応しつつ、国の目的と国民的願望に合致する形で、外国との関係と国の利益を立法的に規定するものである。したがって、「対外政策」は、合衆国の場合、憲法によって議会に立法権が付与されている以上、基本的には議会を通して、国民によって監視と統制されるべきものである。それに対して、厳密な意味での「外交」はどうであろうか。オックスフォード英語辞典によれば、外交とは「交渉による国際関係の処理であり、大使・公使によってこれらの関係が調整され処理される方法であり、外交官の職務あるいは技術」である。外国に関する情報収集から国際紛争解決のための交渉までの幅広い範囲において、外交には「正確な、認証しうる形で合意を取り決める術」(H・ニコルソン『外交』p.95)が必要となり、それは主として、独立国家を交渉の相手とする専門的職業外交官などにそなわっているという。要するに、外交は国の「対外政策」を遂行する手段であり、基本的には民主的統制の対象たりえない。19世紀末から20世紀初めにかけて活躍したイギリスの政治家で歴史家でもあるジェームズ・ブライスは、「目的」と「手段」の言葉を使い分けながら、「対外政策」と「外交」の違いを次のように説明している。「民主政治の国では、国民は対外政策の目的、あるいはその全般的目標を決定する権利をもっている... (しかしながら) 所期の目的を達成するために使用される手段については、従来のような国際関係が、今後も続いていく以上、時には秘密が、そして常に専門的知識が必要とされるので、議会では適切な決定を下すことはできない」と。(J. ブライス『近代民主政治』第4巻(岩波文庫) p.59 ; James Bryce, *Modern Democracies* II, Ch. 61, 1921) そうはいうものの、実際には目的と手段を峻別することはきわめて難しい。というのは目的は、しばしばそれよりも次元の高い別の目的の手段でありうるからである。「対外政策」と「外交」の関係もしかりである。「対外政策」と「外交」の微妙な意味の違いを認識したうえで、ここでは特にその必要がない限り、これまでの慣例にしたがって、「外交」という言葉を「対外政策」を含む、広い意味で使うことにしたい。

## 外交と民主政治

外交と民主政治は本質的に相矛盾する性格をもっている。というのは、主として独立国家を交渉の相手とする「外交」が、本来、きわめて秘密的で排他的な性格をもっているのに対して、民主政治の方は、政治過程を「ガラス張り」にして、できるだけ多くの国民の政治参加を求めるものだからである。かつて19世紀フランスの政治学者で歴史家でもあるアレクシス・ドゥ・トクヴィルが、「外政において民主政は、他の政体と比べて決定的に劣っている... 对外政策は、民主主義に特有の優れた特質を必要としない」(A. トクヴィル『アメリカの民主政治』(中) p.127 1987: *Democracy in America*, ed. by J. P. Mayer, 1969, p.228)と述べたが、トクヴィルの発言は、外交と民主政治との間の本質的な矛盾を見事に看破したものである。

それでは、外交と民主政治との間の本質的な矛盾を諸国民は、これまでどのように克服しようとしてきたのであろうか。ヨーロッパの外交が、しばしば「王室外交」とか「宮廷外交」といわれてきたように、ヨーロッパの君主国は、伝統的に外交を国王の大権事項、あるいは一握りの宮廷貴族の特権事項として扱ってきた。それにイギリスのような代議制度をもつヨーロッパの民主主義国でさえ、外交は比較的最近まで(少なくとも1914年まで)秘密に取り扱われ、国民のまったく与り知らない領域であった。(H. ニコルソン、p.79)

それに対して、アメリカ合衆国の場合はどうであろうか。合衆国は、「三権分立」、「抑制と均衡」、「権力の分有」などの原理を導入することによって、外交と民主政治の間の矛盾を克服し、その両立をめざした。「建国の父たち」は、外交権を基本的に行政府(大統領府)に認める一方で、宣戦布告、条約の締結など国民生活に重大な影響を与える問題については、行政府と立法府の管轄の境界を必ずしも明確にすることなく、外交権を大統領と議会の間で共有させた。「建国の父たち」がとった措置は、外交がしばしば要求する秘密と専門的知識の必要条件を満たす一方で、大統領による権力の濫用を防止するという、二つの目的を同時に達成するためにとられた苦肉の策であった。それは、建国当時、革命指導者たちが共通に抱いていた。「強力な行政府」に対する彼らの恐怖心を表したものであった。(A. ハミルトン、J. ジェイ、J. マディソン『ザ・フェデラリスト』

第69篇「大統領の権限」を参照）行政府と立法府の管轄の境界を必ずしも明確にすることなく、外交権を大統領と議会の間で共有させたことによって、合衆国では、互いに独立した行政と立法の二部門が、自己の領域を守るために他の部門を牽制し抑制しつつ、しかも互いに協力しながら外交を展開することになった（この管轄権の境界のあいまいさが、各部門に自分の管轄権を常に意識させ、自分の管轄を他から守ろうとしばしば行動させるのである。言い換えれば、このあいまいさが、合衆国ではしばしば憲法上の論議を呼び、世論を活性化させ、アメリカ政治を動的にさせているものと思われる。この点に関しては、後に検討する）。実際、合衆国は、建国以来、外交を国民にできる限り「ガラス張り」にするとともに、広い意味での、国民の外交への参加、それに外交を国民の厳しい監視と統制の下におくことに努めてきた。さらに合衆国は、1918年にウッドロー・ウィルソン大統領が十四ヶ条の中で「公開外交」（Open Diplomacy）を提唱して以来、少なくとも建前においては、公開性をアメリカ外交の基本原則としてきた。1919年のヴェルサイユ条約、1928年のケロッグ＝ブリアン条約などはその例である。「公開の精神」を具現した最近の例としては、1975年の「情報の自由法（Freedom of Information Act）」がある。「情報の自由法」は、政府が情報を不当に機密化したり秘匿したりすることを禁じている。同立法は、かならずしも対外政策のみに限られているわけではないが、市民から要求された政府情報は、原則として公開手続きをとることを政府に義務づけている。もっとも、「国家の秘密」は、合衆国のような民主的な国でも、公開は厳しく禁じられているし、なかでも軍事および外交上の問題は、「安全保障」の理由から、その情報を機密扱いにされる場合が多いが。

それでは、アメリカ外交を特徴づけている民主的統制と公開性とはいったい何をさすのであろうか。

## 大統領選挙とアメリカ外交

合衆国憲法（以後、憲法と略記）第2条第1節は、国民が4年に一度、選挙によって国家元首（大統領）を選ぶことを定めている。それは、大統領選挙人の選出という間接的な方法によってではあるが、国民が4年に一度、大統領を選び、

更迭しうることを意味している。つまり、大統領選挙とは、4年間の大統領の対外政策の実績に基づいて、国民が「首席外交官」としての大統領の能力を判断する機会を意味すると同時に、選挙の結果次第で、「首席外交官」が交替し、アメリカ外交の進むべき方向、ならびに採用すべき戦術に、一定の修正が加えられる可能性があることを意味している。実際に、アメリカ外交の歴史には、そのような事例は枚挙にいとまがない。たとえば、1912年の大統領選挙において、アメリカ国民は、「ドル外交」を展開した共和党ウィリアム・タフト大統領を取り替えて、「ドル外交」を批判し、後に「公開外交」を唱える民主党ウッドロー・ウィルソンを大統領に選んだ。その結果、アメリカ外交は、それまでよりも理想主義ならびに国際主義の方向にシフトすることになった。また1920年の選挙では、アメリカ国民は、合衆国の国際連盟への加盟を訴えたウィルソン大統領を取り替えて「常態への復帰」を訴えた共和党ウォーレン・G・ハーディングを大統領に選んだ。その結果、諸外国からの合衆国の指導性への期待にもかかわらず、合衆国は、第一次世界大戦後、大国としての責任を回避し、国際政治と安全保障の面で、いわゆる「孤立主義」の道を歩んだ。そしてそれが第二次世界大戦の遠因となったことは周知のとおりである。アメリカ外交が、ジグザグのコースを歩み、その歴史は、外国のそれと比べて「連続と断絶」の変化に富んでいるが、その理由の一つに、アメリカ大統領選挙の結果が目まぐるしく変わることがあげられる。それは、善かれ悪かれ、アメリカ国民が、大統領選挙を通して間接的にはあるが、外交に参加していることの証左であるといえよう。

### 議会の宣戦布告——原理と実際

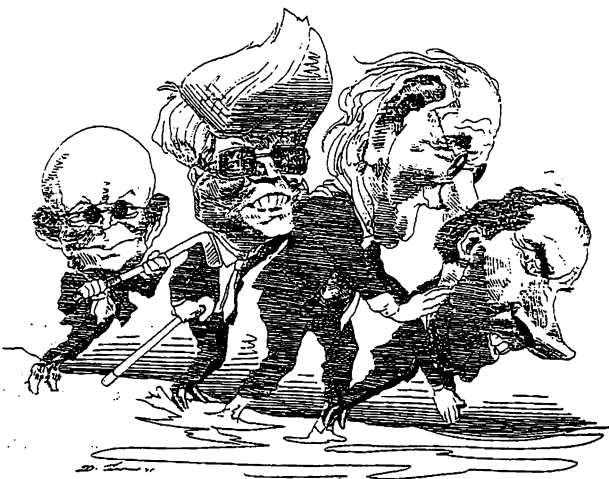
アメリカ国民は、国民の代表機関である連邦議会（以後、議会と略記）を通して、アメリカ外交にさまざまな形で参加し、それを統制している。たとえば、議会の宣戦布告権（憲法第1条第8節第11項）がそうである。この権限は、大抵の場合、大統領の要請に基づいて、上下両院が「合同決議」（両院による同文の決議）をし、大統領がその「合同決議」に署名することによって行使される。そもそも国民にとって最大の関心事である「戦争か平和か」を決める権限、つまり宣戦布告権が議会に付与されたのは、「建国の父たち」の強い行政府に対する恐怖

心からであった。それは、ややもすれば専断的になる可能性を常にもっている大統領の行動を何らかの形で抑制すべきであるという、彼らの政治的信条を表したものである。言い換えれば、それは、合衆国では代議員を通して間接的にではあれ、原理的には、主権者である国民が、「戦争か平和か」の重要な最終決定を下すということを意味している。

しかしながら、たとえ憲法上はそうであるにせよ、議会が実際に宣戦布告権を主体的に行使しているかとなると、それは全く別の問題である。たしかに、国が政体として代議制度を採用する以上、国民が「戦争か平和か」の決定を下すというのは、厳密な意味で、虚構であり擬制である。また近代における戦争、とくに核戦争（先制核攻撃）など、戦争の性格の変化により、議会は「戦争か平和か」を決める、あるいはその時期を決める自由裁量権をすでになくしてしまっており、大抵の場合、すでに存在する交戦状態を単に追認するに過ぎない。実際、アメリカの歴史において、議会の宣戦布告によって戦争が開始されたのは、わずかに5回（1812年戦争、アメリカ=メキシコ戦争、アメリカ=スペイン戦争、第一次世界大戦、第二次世界大戦）に過ぎず、しかも宣戦布告は、普通、大統領のイニシアティブのもとに行われ、議会が「合同決議」でもってそれを追認するという形をとってきた。とくに近年、合衆国は議会の宣戦布告すらなしで、大統領の情勢判断によって、実質的な戦争

“The Blind Leading the Blind,” 1971

をはじめるケースが多くなっている。たとえば、1941年9月、F. D. ローズヴェルト大統領が、防衛海域内のイタリア、ドイツ艦を攻撃することを指令（a “shoot-on-sight” order）したことにより、アメリカ海軍は、合衆国が正式に第二次世界大戦に参戦する前から、すでにドイツ海軍と



交戦状態に入っていたケース、トルーマン大統領施政期に国連軍として戦った朝鮮戦争（1950－53年）、アイゼンハウア、ケネディ、ジョンソン、ニクソンの事実上4人の大統領の施政期にまたがったヴェトナム戦争（厳密には1965－73年）などがそうである。

大統領が、議会の宣戦布告なしで戦争をはじめるようになった原因として、いくつかの要因が考えられよう。なかでも、第二次世界大戦後の合衆国の超大国化、核戦争への対応に象徴されるように常に要求される大統領の即断即決、素早い行動、通信・情報革命に伴う情報量の膨大化と機密化、国家対国家の戦争でなく、一国の内戦への介入という反革命的な性格をもつ現代の「戦争」などをあげることができよう。ところでこれらの傾向は、20世紀に入りとくに顕著となり、とくに冷戦の激化に伴って、「帝王的大統領制」（歴史家アーサー・シュレジンジャー2世の言葉）や「行政府に対する議会の力の相対的低下」をもたらすことになった。対外政策・戦争政策に対する議会の関与度の低下について、1949年から15年の長きにわたって上院外交委員会の委員長として活躍したJ. ウィリアム・フルブライト上院議員は、次のように述べている。「上院は近年、外交関係の領域においては、その責任を完全に果たしてこなかった。外交政策形成における大統領の役割が大きくなり、議会の役割が減ったことは... 1940年以来、つまりこの危機の時代の始まり以降、大統領と議会との組織上の関係に生じた傾向の蓄積された結果である」と（フルブライト「高次の愛国心と強権の驕り」『世界』1966年7月号）。フルブライト上院議員の発言にみられるように、「非常時の平常化」という冷戦期は、「戦争か平和か」の問題を大統領にではなく、議会の判断に委ねるという「建国の父たち」の所期の意図を劇的に逆転させ、議会の宣戦布告権を形骸化することになった。

度重なるアメリカの「宣戦布告なき戦争」は、議会が主体的に「戦争か平和か」の問題を決することがいかに難しさを表しているが、それは合衆国だけでなく、現代の民主国家全体に共通する問題でもある。それでは、「建国の父たち」の意図を活かすにはどうすればよいのか。その解決策として、主導権を大統領の手から議会に戻せばよいといった答えがすぐに思い浮かぶが、しかし宣戦布告の問題は、「帝王的」大統領対議会、といった二元論的な「ゼロ・サム」ゲームでは決



してない。つまり、それは憲法判断によって解決できる問題ではないのである。確かに、宣戦布告権を議会に付与した憲法は、忠実に遵守されなければならない。同時に、「核兵器」と「大陸間弾道弾」が出現して以来、大統領には、敵国からの先制核攻撃も含め、あらゆる不測の事態に対して合衆国の安全を保障する義務があるという事実も忘れてならない。もちろん、だからといって大統領は、憲法によって付与された権限を濫用して、理由もなく冒険的に戦争を始めてよいという理由はまったくない。ただここで再び銘記すべきことは、憲法は「権力の分有」の原則に基づいて議会に宣戦布告権を付与し、同時に大統領に外交権を付与しているという点である。非常事態において、大統領は、議会に相談する時間的余裕もなく、緊急措置として軍事的行動をとらざるをえない場合もある。また、大統領が戦争をある程度長期にわたって遂行するためには、戦争努力を支えるための財政的裏付けが必要となり、そのためには議会の理解と協力が是非とも必要になる場合もある。「戦争か平和か」を決める問題は、現実には、大統領の管轄がどこで終わり、議会の管轄がどこで始まるか、といった両者の管轄の境界を必ずしも厳密に規定しえない性質の問題であり、また前述したように、それは、「建国の父たち」が、議会と大統領の管轄の境界をあえて明確にすることなく、「グレー・ゾーン」として残しておいた領域であるように思われる。つまり、宣戦布告の問題は、行政府と立法府の間の権力をめぐる「綱引き」の問題ではなく、むしろ实际的で、かつ政治的な問題であり、緊張関係を保ちながら両者の協力関係を必要とする問題なのである。そのような認識のもとに、「戦争か平和か」の決定に議会の参加を制度化し、大統領による権限の濫用を防止するメカニズムとして考え出されたのが、1973年の戦争権限法（War Powers Act）である。戦争権限法は、大統領の判断で海外に派遣した軍隊に関して、大統領は48時間以内に議会に報告する義務を負うとともに、大統領が議会から軍隊の海外駐留期間の延長の認可が得られない場合は、大統領は軍隊を60日以内に撤収しなければならない、と定めた法律である。それは、大統領の軍事的行動自由に一定の枠を設けることによって、ヴェトナム戦争のような「宣戦布告なき戦争」の再来を防ごうとするものである。

## 「大統領の戦争」

この点に必ずしも直接関連するわけではないが、興味深い事実の一つ指摘しておきたい。それは、アメリカ国民がこれまで戦ってきた戦争のなかで、異名として特定の戦争を大統領の名前で呼んでいるという事実である。たとえば、戦争をめぐる国論が二分した1812年戦争（1812－14年、第二次英米戦争とも呼ばれる）を国民は、当時の大統領にちなんで「マディソン氏の戦争」と呼んだ。また、北部と南部の間で意見が分かれたが、結局、西部の土地に対する欲望を抑え切れず、領土獲得をめざし



David Levine. *The New York Review of Books*, 1966.

て戦ったアメリカ＝メキシコ戦争（1846－48年）を国民は、これまた当時の大統領にちなんで「ポーク氏の戦争」と呼んだ。また最近のケースでは、宣戦布告なしで戦い、国民の間で不人気であったヴェトナム戦争は、「ジョンソン氏の戦争」とも呼ばれている。これらの戦争にみられる共通点は、いずれの場合も、戦争をめぐる国民の意見が大きく分かれ、戦争に関する決定が、国民全体の世論を必ずしも正確に反映したものではなかったという点であろう。アメリカ国民が戦争に大統領の名前を付すのは、戦争は専断的な大統領個人によるもので、戦争の責任は大統領にあり、したがって国民の意思を十分に反映することなしに戦われた不要な戦争との間に、一定の距離を保っておきたいというアメリカ人の戦争観を反映したものと思われる。

## 対外政策関連法——その1

憲法第1条第1節は、「いっさいの立法権は連邦議会に委ねられる」と定めている。その条文に基づいて、議会は対外政策に関連した法律を制定することができる。議会がこれまで制定した重要な対外政策関連立法とは、たとえば、中立法 (Neutrality Acts, ヨーロッパの戦争への合衆国の介入を禁じる一連の法律で、当時の孤立主義的な世論を反映して1935年から39年にかけて制定・改正された)、対外援助法 (Foreign Assistance Act, ヨーロッパ諸国の経済復興と経済統合をめざして、1948年に成立した経済援助法で、マーシャル・プランはその一環として実施された)、相互安全保障法 (Mutual Security Act, 対外戦略の一環として軍事援助と経済援助を一本化し、援助受け入れ国に対して自国および自由世界の防衛の努力を義務づけた1951年の法律)、通商拡大法 (Trade Expansion Act, 西ヨーロッパが一つの経済ブロックとなることを防ぎ、国際経済体制の開放性を増大させるために、関税を大幅に調節する権限を大統領に付与した1962年の法律) などがある。最近の例としては、1976年に成立した輸出管理法がある。それは、政府間、民間を問わず2500万ドル以下でも、すべての武器輸出の取引を議会に報告することを義務づけるとともに、30日以内に議会がその取引に対する賛否を決めると定めている。輸出管理法は、前述の戦争権限法とともに、議会が大統領の行動の「抑制機関」として、対外政策の策定に関与していることを示す事例である。このように議会は、後に検討する予算面からの制限に加え、対外政策関連の法律を制定することによって、アメリカ外交にこれまで参加してきた。それは現在においても何ら変わっていない。

## 対外政策関連法——その2

さらに憲法第1条第8節は、対外政策に関連するさまざまな権限を議会に付与している。その権限とは、たとえば、対外貿易など、諸外国の通商を規制する権限 (第3項)、諸外国の市民の帰化 (移民) の許可に関する法律を制定する権限 (第4項)、公海において犯された犯罪、および国際法に対する犯罪を規定する権限 (第10項)、陸軍の編成に関する規定を定める権限 (第12項)、海軍の建設に関する規定を定める権限 (第13項)、それに陸海軍の統制、および規律に関する法

規を制定する権限（第14項）などである。これらすべての権限は、国民生活を守り、外国との関係を維持するうえで極めて重要であることはいうまでもない。第3項の通商規制の管轄である最恵国待遇供与の問題は、純粋な経済問題としてだけでなく、旧ソ連在住ユダヤ市民の移住の自由の問題（たとえば、1973年のジャクソン=ヴァニック修正案）、それに天安門事件以後の中国の人権侵害問題などからめて審議されることが多い。その他に、今やなかば手に負えなくなってしまうように思われる国際麻薬取引きの取締も、通商規制権の管轄である。

対外政策のなかで、行政府に対し議会がイニシアティブを発揮してきた領域は、移民問題である。議会は、アメリカ社会のニーズを映し出すリトマス紙として、これまで合衆国への移民の流れを何度も調節してきた。たとえば、1882年の中国人排斥法（Chinese Exclusion Act, 10年期限とし中国人労働者の入国禁止、および外国生まれの中国人に市民権を与えないことを定めた法律で、10年後さらに延長）、1924年の移民法（The Immigration Act of 1924, 1890年の国勢調査を基準にして、出生国別に外国生まれアメリカ人を分け、その2パーセントに国別の移民を割り当てるとともに、日本人移民を全面的に禁止した法律）、それに1965年の移民法（The Immigration and Naturalization Act of 1965, 国別割り当て制度と東洋からの移民に対して差別的なマッカラン=ウォルター法を改正し、年間受け入れ総数を29万人とする。そのうち東半球諸国からは17万人、西半球国からは12万人と定めた。68年に発効し、アジアと中南米からの移民の増大に寄与した法律）などが代表的な例である。また世論が、ハイチおよびキューバからの難民の受け入れをめぐる大きく分かれている現在、第4項の帰化（移民）の認可権は、議会の行使の仕方によって、中南米政策の行方に大きな影響を与える権限であるといえよう。これらの権限に基づいて、上下両院では常任委員会が設置されている。常任委員会は、議員によって構成され、そこでは軍事、外交、歳出、歳入、通商、銀行、農業などの個別的・専門的な問題が審議される。そうすることにより、上下両院はアメリカの対外政策の策定に直接・間接に関与しているのである。

## 合衆国上院とアメリカ外交

はじめに、上院について具体的に検討しよう。憲法は、条約の締結について、「大統領は、上院の助言と同意を得て条約を締結する権限を有する。ただし、この場合には、上院の出席議員の3分の2の賛同を必要とする」（第2条第2節第2項）と定め、上院の条約締結の同意権を認めている。逆に言えば、それは、上院において出席議員の3分の2の賛同が得られない場合は、対外交渉に要した大統領らの努力や苦勞に関係なく、その条約案は国民によって否決されたことを意味している。

そこで上院の条約「批准」の問題を、ヨーロッパと比較しながら検討してみよう。三権分立の原則が、合衆国ほど厳密に守られていないヨーロッパでは、これまで国際信義を重視する立場から、全権大使が署名した条約は、政府を道徳的に拘束するものであり、条約案は当然のこととして批准されるものと考えられてきた。そのような慣習から、ヨーロッパでは条約の批准は、一つの慣例的な儀式に過ぎず、したがって、条約案の批准の拒否は、国内的には、外交交渉を重ねてきたその政府に対する不信任投票を意味するとともに、国際的には一種の背信行為であると考えられてきた。ところが三権分立の原則を厳密に遵守するアメリカでは、必ずしもそのようには考えられていなかった。ここに条約の批准問題をめぐるヨーロッパとアメリカの考え方の違いを示すエピソードがある。ナポレオン戦争中の19世紀の初め、イギリス海軍による中立国合衆国の通商権に対する侵害とアメリカ人船員の強制徴用などの問題をめぐって、イギリスとアメリカとの間に緊張が高まっていた。1807年、合衆国の上院は、イギリスとの間で結んだロンドン条約を批准することなく、イギリス政府に送り返しその修正を求めた。それに驚いた当時の英外相ジョージ・カニングは、合衆国の上院のとった行動を「国家の政治的行為としてまったく異常な行い」とであると評した。（H. ニコルソン、p.82）しかしながら、合衆国の立場からいえば、上院のとった行動は、三権分立の原則を忠実に守り、「大統領は、上院の助言と同意を得て、条約を締結する権限を有する」（下線は著者）という憲法の条文に沿ったものであった。さらに、百年あまり後の1919年に、合衆国の上院は、国際連盟憲章を含むヴェルサイユ条約の批准に反対した。そのために合衆国は、第一次世界大戦後、国際連盟に参加

することができなくなったが、ヴェルサイユ条約の批准を拒否したアメリカ上院の決定は、国際関係史上あまりにも有名な話である。要するに、上院による条約案の「批准」という行為は、憲法の基本原則である三権分立、および「抑制と均衡」の原則をあくまでも厳密に遵守し、外交を民主的に統制しようとするアメリカ国民の意思と努力の表れであるといえよう。とはいえ、この点に関して上院の将来に対する見通しは、かならずしも明るいとは言えない。というのは、後に検討するように、第二次世界大戦後、合衆国の超大国化と冷戦の激化にともなって、「首席外交官」である大統領は、上院議員の3分の2の賛成を必要としない行政協定の方を好み、どちらからといえば、上院議員の説得・交渉など、手間や時間のかかる条約の批准過程を避けているように思われるからである。これは、外交面での上院の影響力の相対的低下を意味するとともに、議会が、行政府の政策イニシアティブに対して、原案の「修正者、否定者、合法性付与者」の役割を演じるのみにますます堕している、という全般的な傾向を裏付けているものといえよう。

さらに憲法は、「大統領は全権大使その他の外交使節ならびに領事... を指名し、上院の助言と同意を得て、これを任命する」(第2条第2節第2項)と定め、連邦政府の主要な公職に対する上院の人事同意権を認めている。これは、上院が、条約同意権の場合と同じく、合衆国を代表する全権大使などの重要なポストの任命に関して、大きな影響力を持っていることを意味している。たとえば、政府のベトナム戦争政策に批判的なフルブライト上院議員を委員長とする上院外交委員会は、1973年、東アジア問題担当の國務次官としての、職業外交官G・マックマートリイ・ゴッドレーの任命を審議することを延期する決定を下した。その理由は、ラオスにおいて中央情報局(CIA)が共産勢力の政権奪取を阻止しようとしていたその時、ゴッドレーが駐ラオス・アメリカ大使であったという点にあった。また上院は、ウォーターゲート事件後、ニクソン、フォード両大統領が要職に指名した人物をより厳しく審査するようになった。たしかに、大統領が大使に指名した人物の承認を上院が拒否したケースは、これまでに一度もないし、また大統領が閣僚に指名した人物が上院の同意を得られなかったケースは、これまで8件を数えるのみである。(アレン・M・ボッター他『アメリカの政治』pp.264-65)しかし、ヒューバート・H・ハンフリー上院議員が、「上院が指名に反対であ

**TODAY**  
**Senate**

との意思  
 を表明する  
 だけで、大  
 統領に彼が  
 指名した人  
 物の名前を  
 取り下げる  
 気持ちを起  
 こさせるの  
 に十分であっ  
 たことが、  
 これまで何

[illegible]

### A Typical Congressional Calendar.

## House

[illegible][illegible]

度があった」と述べているように、(James A. Robinson, “Congress and Foreign Policy Making”: in Douglas M. Fox, ed., *The Politics of U. S. Foreign Policy Making*, 1971, p. 148) 大使の任命に対する上院の態度および決定が、合衆国と大使の赴任国との関係、ひいては政府の対外政策の実績および国益に、直接的にとは言えないにしても、少なくとも間接的に影響を及ぼす可能性をもっていることは確かであるといえよう。

加えて、アメリカ外交の公開性に関連して一つ指摘しておきたい。それは、上院で国策上の重要な決定がなされるが、上院での会議は、高度な秘密性を必要とする特別な場合を除き、原則として国民に開かれていることである。たとえば、私事で恐縮ではあるが、米国広報文化交流庁（USIA）によって組織された「アメリカ政治制度夏期研修」に参加するために、1994年夏、首都ワシントンに滞在していた著者は、幸運にも上院外交委員会の公聴会に臨席する機会にめぐまれた。それは、チャールズ・ロブ上院議員（ヴァージニア州選出）を委員長とする上院外交委員会東アジア・太平洋問題小委員会の公聴会で、クリントン大統領によって次期駐日アメリカ大使に指名されたウォルター・モンデール元副大統領の承認を審議するために開かれた会合であった。公聴会に臨席する機会にめぐまれたのは、筆者が米国広報文化交流庁に招聘された外国人研究者として特別な配慮がな

第3表 上院・下院の常任委員会

---

▷上 院	
農業委員会	Agriculture, Nutrition, and Forestry
歳出委員会	Appropriations
軍事委員会	Armed Services
銀行・住宅・都市委員会	Banking, Housing, and Urban Affairs
予算委員会	Budget
商業・科学・運輸委員会	Commerce, Science, and Transportation
エネルギー・天然資源委員会	Energy and Natural Resources
環境・公共事業委員会	Environment and Public Works
財政委員会	Finance
外交委員会	Foreign Relations
政府活動委員会	Governmental Affairs
司法委員会	Judiciary
労働・人的資源委員会	Labor and Human Resources
議事運営委員会	Rules and Administration
中小企業委員会	Small Business
復員軍人委員会	Veterans' Affairs
▷下 院	
農業委員会	Agriculture
歳出委員会	Appropriations
軍事委員会	Armed Services
銀行・財政・都市委員会	Banking, Finance and Urban Affairs
予算委員会	Budget
コロンビア特別区委員会	District of Columbia
教育・労働委員会	Education and Labor
エネルギー・商業委員会	Energy and Commerce
外交委員会	Foreign Affairs
政府活動委員会	Government Operations
下院管理委員会	House Administration
内務委員会	Interior and Insular Affairs
司法委員会	Judiciary
海運・漁業委員会	Merchant Marine and Fisheries
郵政・公務委員会	Post Office and Civil Service
公共事業・運輸委員会	Public Works and Transportation
議事運営委員会	Rules
科学・技術委員会	Science and Technology
中小企業委員会	Small Business
倫理委員会	Standards of Official Conduct
復員軍人委員会	Veterans' Affairs
歳入委員会	Ways and Means

---

(注) 1982年3月現在。



されたからではなく、公聴会が公開であったという単純な理由からであった。というのは上院で行われる会議の議題と時間それに会議場は、当日の『ワシントン・ポスト』紙においてあらかじめ公表されており、したがってアメリカ国民はもちろんのこと、筆者のような一介の外国人も、自分の関心に基づいて上院および委員会まで足を運べるようになってきているからである。つまり、上院での会議は原則的に「ガラス張り」であるということである。

### 上院外交委員会

上院には、外交問題を専ら討議する上院外交委員会 (Senate Committee on Foreign Relations) がある。それは、ダークセン上院議員会館内にあり、19名の上院議員によって構成されている。上院外交委員会は、20を数える上院常任委員会 (1993年現在) のうち、伝統的に威信が最も高く、上院議員が委員に最もなりたがっている委員会の一つである。(アレン・M・ポッター他、p.278) というのは、上院外交委員会の委員長は、合衆国にとって重要な国策を策定したり、対外政策をめぐる大統領を批判することによって、上院議員としての全国的な知名度を高めることができるに加え、外交委員会の委員であるだけで、他の同僚議員の大きな尊敬と敬意を受けるからである。(Matthews, *U. S. Senators and Their World*, p.154) その例として、すぐに上院議員の名前が浮かんでくるのは、集団安全保障体制の基本政策の策定および超党派外交で有名なミシガン州選出のアーサー・H・バンデンバーク上院議員、それに前出のJ・ウィリアム・フルブライト上院議員であろう。とくにフルブライト上院議員は、「20世紀の米議会が生んだ代表的な知性」(仲 晃「アメリカ上院外交委員会」p.154)として、合衆国だけでなく世界じゅうでその名が知られわたっており、多くの人から大いに尊敬されている数少ない政治家の一人である。上院外交委員会の委員の職業的背景についていえば、弁護士が委員に最もなりたがっているし、大学教授も同様である。たとえば、大学教授出身者が上院外交委員会で占める割合は、彼らが上院全体で占める割合の3倍以上にものぼっている。(Matthews, p. 155)

上院外交委員会の下には7つの小委員会がある。そこではアフリカ問題、東アジア=太平洋問題、ヨーロッパ問題、国際経済政策・通商・海洋ならびに環境問

題、近東=南アジア問題、テロリズム・麻薬ならびに国際活動問題、そして西半球ならびに平和部隊問題がそれぞれ扱われ、討議されている。(Who's Who in Congress 1993-103rd Congress, pp. 291-92)

## 合衆国下院とアメリカ外交

それでは下院の場合はどうであろうか。下院は、上院とは違った面で、対外政策の策定と実施において、上院に勝とも劣らないほど重要で、かつ大きな影響力をもっている。とくに下院歳出委員会はそうである。というのうは憲法は、「国庫からの支出はすべて、法律で作成される歳出にてしたがってのみ行われる」(第1条第9節第7項)と定めており、あらゆる支出をともしう法律は、下院歳出委員会で討議・決定されることを義務づけているからである。つまり、対外援助など、支出をともしう政策を実施するには、その手続きとして、まずその政策に対する議会の承認を得るための法律(授權法、Authorizaion Act)を制定し、さらにその政策の実施に必要な支出を認可するためのもう一つ別の法律(歳出法、Appropriation Act)を通過させる必要がある。(齊藤真、深谷満雄編『アメリカの対外政策決定と議会』pp.51-52)ヨーロッパ復興計画(通称、マーシャル・プラン)や開発途上国への援助計画である「ポイント・フォー」などの例が示しているように、第二次世界大戦後、合衆国が世界戦略を展開するにおいて、対外援助の重要性が高まった。そこで国民の「財布の紐」をにぎる下院歳出委員会は、対外援助額を定めるとともに、対外援助法にいくつもの条件をつけることによって、政府の対外政策の策定と実施に大きな影響を及ぼしてきた。近年では、下院歳出委員会は、従来の援助計画に加え、合衆国の人権外交に対しても影響を及ぼしている。下院歳出委員会は、援助受け入れ国への援助額を制限することによって、直接・間接に外国政府に人権問題の改善への圧力をかける一方、他方では人権外交の枠を決め、「首席外交官」としての大統領の行動自由を抑制している。しかしながら、近年の長期にわたるアメリカ経済の停滞にともしない、連邦予算に占める対外援助額そのものが、絶対的にも相対的にも縮小していることから、予算面における議会の行政府に対する抑制力にもおのずと限界があるといえよう。



**FOREIGN ECONOMIC AND MILITARY AID PROGRAMS: 1946-1973**  
 [In millions of dollars, For years ending June 30]  
 (Source: Statistical Abstract, 1974)

Year	Total Economic and Military Aid <sup>1</sup>	ECONOMIC AID			MILITARY AID		
		Total	Loans	Grants	Total	Loans	Grants
1946-1973, Total	163,694	101,520	34,313	67,207	62,175	3,698	58,477
1946-1952	34,670	31,186	8,519	22,688	3,483	—	3,483
1953-1961	47,411	24,054	5,850	18,203	23,358	165	23,193
1962	7,157	4,469	2,128	2,341	2,688	151	2,537
1963	7,234	4,372	2,124	2,248	2,862	123	2,739
1964	5,253	4,076	2,036	2,040	1,177	75	1,102
1965	5,373	4,121	2,059	2,063	1,251	110	1,141
1966	7,074	4,784	2,238	2,546	2,290	317	1,973
1967	6,883	3,942	1,662	2,281	2,941	323	2,618
1968	6,920	4,103	1,835	2,267	2,817	263	2,554
1969	6,772	3,524	1,340	2,185	3,248	281	2,968
1970	6,647	3,676	1,389	2,288	2,971	70	2,901
1971	7,705	3,442	1,299	2,143	4,263	743	3,520
1972	8,538	3,941	1,639	2,301	4,597	550	4,047
1973	8,363	4,118	1,391	2,726	4,245	550	3,695

—Represents zero,

<sup>1</sup>The figures for Economic Aid shown in this table represents total U. S. Economic Aid- not just the Aid under the Foreign Assistance Act.

### 下院外交委員会

下院には、23を数える常任委員会が設置されており、各委員会は、対外関係に関連する問題をそれぞれの管轄内で討議し、決定することによって、広い意味で、アメリカ外交に関与している。なかでも下院外交委員会 (House Committee on Foreign Affairs) は、35名の下院議員によって構成され、直接外交問題を審議する。下院外交委員会の下には7つの小委員会がある。そこではアフリカ問題、アジア=太平洋問題、ヨーロッパ=中東問題、経済政策・通商・環境問題、国際活動問題、国際安全保障・国際機関・人権問題、西半球問題がそれぞれ扱われ討議されている。(Who's Who in Congress 1993-103rd Congress, pp. 310-11)

しかし下院外交委員会の委員の地位は上院外交委員会の委員ほど高くない。というのは憲法制定者たちは、はじめから議会の権能を二つに分け、外交は上院に、そして内政は下院にもっぱら扱わせようとい図したからである。彼らは、国政の分業化によってその効率の向上をはかるとともに、上下両院議員の任期と選挙母

体をそれぞれ異にすることによって、上下両院の「抑制と均衡」をはかった。つまり、上院議員は任期を6年、その選挙基盤を州全域とし、下院議員は任期を2年、その選挙基盤を州内の一選挙区とした。(憲法第1条第2節および第3節)したがって、下院議員の任期は、上院議員のそれよりも短く、それだけに下院議員の回転率も高い。また下院議員の選挙基盤は、上院議員のそれよりもずっと小さく、それだけに下院議員の視野も狭くなりがちである。したがって、二、三の例外はあるにせよ、下院議員が長期的視野に立って外交問題に専念することは、時間とエネルギーの点からいっても、極めて難しい。むしろ「建国の父たち」は、次の選挙で再選されたければ、地元の選挙民の利益をいつも考えておくように、下院議員をしむけたのである。実際に、下院議員が対外問題について発言し、全国のおよび国際的に注目されるのは、議員が争点として取り上げる対外問題が、たとえば日本の自動車産業のアメリカ市場への進出の問題などのように、議員を選出してくれた地元の産業に直接影響を及ぼす問題である場合が多い。とはいうものの、第二次世界大戦以降、合衆国の国際政治における地位の変化に伴い、下院外交委員会の重要性は年々高くなってきていることも否定しえない事実であるが。

### 対外政策に関する議会決議

憲法の条文には明記されていないが、ときおり議会は「決議」という形で対外政策に対する議会の意思を表すことがある。議会の決議には、合同決議 (Joint Resolution)、協同決議 (Concurrent Resolution)、それに単独決議 (Simple Resolution) の3種類がある。合同決議は、法案と同じように、上下両院の単純多数の賛成と大統領の署名が必要であり、法的効力をもつ。合同決議は、条約などをめぐって意見が分かれ、上院議員の3分の2の賛成の必要条件を満たすことが難しいと思われるとき、条約批准手続きを回避する手段として、ときおり用いられることがある。たとえば、テキサス併合 (1845年) の際の合同決議、それにハワイ併合 (1898年) の際の合同決議がそれにあたる。最近の例では、歴史家の間でも論議の的となっているトンキン湾決議 (1964年) がある。この決議は、議会が、アメリカ軍の保護のために必要と思われるいかなる軍事行動をとりうる権

限を大統領に与えたもので、それが引き金となって、ヴェトナム戦争は拡大の一端をたどっていったことは周知のとおりである。協同決議は、上下両院の単純多数の賛成による同趣旨の決議で、大統領の署名を必要としないために法的効力はない。協同決議は、国賓を歓迎したり、大統領のとった行動に対し不賛成の意思を表示したりするときなどに用いられる。単独決議は、上下両院のうち、一方の議院の単純多数の賛成による決議で、それには他方の議院の同意も大統領の署名も必要ではない。したがって、単独決議には法的効力がないことはいうまでもない。単独決議は、議院が対外政策上の特定の問題に対してその立場を表明したり、議院として大統領に助言を与えたりするときなどに用いられる。

### 議会の国政調査

議会の国政調査権は、憲法の条文に明記されていないが、一般の議会の黙示的権限として認められている。議会は国政調査をすることによって、間接的にはあるが、アメリカ外交に関与している。議会の国政調査は、議会が法律を制定するうえで必要な、詳細かつ正確な情報を収集するという意味に加え、行政府の行動を監査し行政府による権力の濫用を抑制するという重要な政治的意味をもっている。国政調査の目的は、上述した情報の収集と行政府の権力濫用の防止に加え、国民を教育し、世論形成のための機会と場を提供することにある。その他に、議会の国政調査に参加することによって、全国的に知名度を上げたいと望む議員の個人的な野心、および党派的な政党の思惑など、人間的な動機も働いていることも否定できない。(石井五郎「アメリカ議会における調査」『レファレンス』23, 1953年, pp. 48-49)

国政調査は、議会が正式に特定の事項に関する特別調査を命じた場合に行われるのが普通である。そのために上下両院は、それぞれ特別委員会を設け、それに公聴会において証人を喚問しうる権限、および書類を強制的に提出させうる権限を付与する。国政調査にあたるのは、常任委員会およびその小委員会が通例であるが、その他に特別に設置する特別委員会、上下両院が同時に承認した問題を調査する特別両院合同委員会、さらに両院の議員に行政部から委員を加えた委員会などがある。

合衆国議会による国政調査の歴史は古く、それは1792年まで遡る。1791年、アーサー・セント・クレア將軍の率いるアメリカ正規軍と義勇兵の連合軍が、オハイオ川流域に住むインディアンに敗北を喫したが、その敗北の責任を追及するために調査がなされたのが、その最初のケースである。第二次世界大戦後、連邦政府、とくに行政の機能の爆発的な拡大にともない、議会の調査件数は、一般に多くなる傾向にあるといえる。しかし議会の調査は、その時代の政治ムードや委員会の議員構成などに影響され、かならずしも調査件数は常に増加の一途にあるとはいえない。たとえば、1950年から80年の間に開かれた、公聴会および委員会の年平均の回数は、下院の場合が3,210回から7,022回へ、上院の場合は2,607回から4,265回（ただし、1975-76年の統計）へとそれぞれ増えている。しかしながら、その回数は、下院では1980年から、上院では1978年から徐々に減り、1980年代の半ばには、下院では4,222回に、上院では2,597回に減った。（Theodore Lowi and Benjamin Ginsberg, eds., *American Government*, 1994, p. 305）いうまでもなく、議会の国政調査は、国政全般にわたって行われるのであって、決して外交問題に限られているわけではない。しかし、第二次世界大戦後の、アメリカの世界における地位の変化、行政とくに大統領の権力拡大、相互依存の世界における内政と外政の境界線の不明確化、外交問題の軍事・経済問題化などによって、議会の国政調査の対象が最近、対外問題である場合が多くなってきている。そのなかでもとくに有名なのは、たとえば、ジェラルド・P・ナイ上院議員を委員長とする「上院軍需品工業委員会」（通称、「ナイ委員会」、その調査結果が、のちの中立法の成立に大きな影響を及ぼす。1934年）、J・ウィリアム・フルブライト上院議員を委員長とする上院外交委員会の「ヴェトナムに関する聴聞会」（1966年）、サム・アービン上院議員を委員長とする「ウォーターゲート特別調査委員会」（ウォーターゲート事件の解明とニクソン大統領の辞任につながる。1973年）、フランク・チャーチ上院議員を委員長とする「上院外交委員会多国籍企業小委員会」（ロッキード社の海外献金問題などを追及する。1976年）、イラン=コントラ事件を調査した「イラン=コントラ特別両院合同委員会」（1987年）などであり、それらは、対外政策に関連する議会の国政調査の代表的な例である。以上の例からみれば、議会による国政調査は、行政権の行使について行政諸機関の注意

を喚起するものであると同時に、議会の調査が、その結果次第で対外政策に大きな変更をもたらす可能性をもっていることがわかる。

以上検討したように、「三権分立」、「均衡と抑制」、「権力の分有」の原理に基づき、議会はさまざまな形でアメリカ外交に関与するとともに、アメリカ外交に一定の枠を定め、その民主的統制に腐心してきたように思われる。とはいうものの、アメリカ外交の民主的統制は、国益を追求するために国論を統一してあたなければならない対外問題が、場合によっては国内政治の政争の具に墮する余地を残していることを意味している。同時にそれは、アメリカ外交が世論の変化を反映して「猫の目」のようにはげしく変化する可能性があることも意味している。それは、ややもすれば、合衆国が「気まぐれ」でその行動が予見しにくい国であるといった印象を合衆国の交渉相手国や他の国々に抱かせかねず、その結果、合衆国の信用に傷をつけることにもなりかねない。言うまでもなく、それは国益を守り追求する上からも決して望ましいものではない。しかしながら、合衆国はあえてそのような「代価」を払ってまで、外交と民主政治との内的矛盾を解決すべく、外交の民主的統制に徹しようとしているように思われる。アメリカ外交に対する議会の民主的統制は、「建国の父たち」が期待したほど必ずしも十分であるとは言えないにせよ、その公開性ととともにアメリカ外交の重要な特徴であると言えるのではないだろうか。

#### 参考文献

- Who's Who in Congress 1993-103rd Congress*, Congressional Quarterly Inc., (1993)
- Theodore Lowi and Benjamin Ginsberg, eds, *American Government* (1994)
- Donald R. Matthews, *U.S. Senators and Their World* (1973)
- James A. Robinson, "Congress and Foreign Policy Making": in Douglas M. Fox, ed. *The Politics of U.S. Foreign Policy Making* (1971)
- A.ハミルトン、J.ジェイ、J.マディソン『ザ・フェデラリスト』福村出版 (1991年)
- アレクシス・ドゥ・トクヴィル『アメリカの民主政治』講談社学術文庫 (1987年)
- ジェームズ・ブライス『近代民主政治』岩波文庫 (1950年)



ハロルド・ニコルソン『外交』東大出版会UP選書（1975年）  
アレン・M・ポッター他『アメリカの政治』東京創元社（1988年）  
J・ウィリアム・フルブライト「高次の愛国心と強権の驕り」『世界』（1966年7月）  
斉藤真、深谷満雄編『アメリカの対外政策決定と議会』（1965年）  
仲 晃「アメリカ上院外交委員会」『潮』70（1966年）  
石井五郎「アメリカ議会における調査」『レファレンス』23（1953年）

# Democratic Control of American Foreign Policy

## — American Diplomacy and Congress —

Takeshi MATSUDA

This article attempts to describe the constitutional framework in which American foreign policy is made. It seeks to elucidate America's efforts at democratic control of foreign policy by focusing the role which Congress plays in that framework.

First, after defining the terms, 'foreign policy' and 'diplomacy', it argues that diplomacy and democracy are contradictory to one another in that the former demands secrecy and exclusiveness, while the latter requires openness and broad political participation of the people. The United States as a democratic nation has sought to resolve that contradiction since its founding. The U.S. Constitution stipulates that the executive branch and the legislative branch share power in making foreign policy, but it does not make clear where the jurisdiction of one branch ends and where the jurisdiction of the other begins. This necessarily leaves room in which foreign policy issues could sometimes become domestic political issues. The article maintains that the American people participate, though indirectly, in foreign policymaking processes by voting in the presidential election every four year, the result of which may change the occupant of the White House as 'the chief diplomat' and, thus, may change the course of foreign policy.

Secoudly, the article examines both the theory and the practice of Congress's constitutional right to declare war and it demonstrates the way in which Congress, as the representative body of the people, controls over

the issue of 'war or peace'. Then the article explains some of the important legislation pertaining to American diplomacy.

Thirdly, the article analyzes the role of the Senate in making foreign policy, especially in the ratification of a treaty and the confirmation of a 'high-ranking official' as ambassador or minister. Then, the article sheds light on the role which the House of Representatives plays in making foreign policy, especially by focusing House's Appropriations Committee.

Fourthly, the article explains the differences in the meaning and power among the three different kinds of congressional resolutions. Those resolutions to be examined are joint resolutions, concurrent resolutions, and simple resolutions.

Lastly, the article analyzes Congressional power to investigate in order to illustrate the role which Congress plays as a 'watch dog' over the executive branch's performance in the field of foreign affairs. It shows not only that Congressional investigations make the Presidency sensitive to the way in which executive power is exercised, but also that the result of Congressional investigations may change the course of American foreign policy.

In summary, the article hopes to make it sufficiently clear that democratic control of foreign policy, both in theory and practice, features American diplomacy.