

米大統領と外交政策：二つの大統領職への理解

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2017-04-19 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 浅川, 公紀 メールアドレス: 所属:
URL	https://mu.repo.nii.ac.jp/records/454

米大統領と外交政策

——二つの大統領職への理解——

- 一 問題の所在
- 二 情報面での優位性
- 三 戦争遂行権限
- 四 戦争権限法
- 五 条約締結
- 六 行政協定
- 七 貿易、海外援助
- 八 適切なバランス
- 九 おわりに

浅川公紀

一 問題の所在

「二つの大統領職」と題した論文でアーロン・ウイルダフスキーは、

米国の大統領は一人だが、米国には二つの大統領職がある。一つは国内問題のための大統領職であり、もう一つは国防、外交問題のための大統領職である。第二次世界大戦以降の大統領は、内政よりも国防、外交政策の管理の面で成功を収めてきた。^①と述べている。

国際関係、国民の支持、迅速な対応と一貫した政策の必要性のもつ複雑さのために、外交問題に対処する大統領職は強力である。議会は審議の場であり、国際的危機に迅速に対応するのは難しい。国民に対し一つの決然とした声で話す必要があると判断すると、議会は曲がりなりにも一時的に大統領を支援する場合がある。さらに、憲法で規定された外交問題における大統領権限は相当なものである。大統領はアメリカ合衆国軍の最高司令官であり、大使を指名、接受し、条約交渉をする。内政はどうかというと、憲法で規定された権限はさほどではなく、世論の支持も外交政策のように簡単には得られず、大統領は競合する選挙区から寄せられる相反する要求に振り回されることになる。

ウイルダフスキーの前述論文によると、一九四八〜六四年に大統領は外交政策で七〇%前後議会から支持されたが、国内政策では四〇%前後の支持を受けただけだった。^②ウイルダフスキーは、大統領は外交、国防政策においてより自由に行動することができる^③と結論を下した。一般国民も外交問題においては大統領により自由を与える。

- 一九七九年のイランでの米国人人質事件後にカーター大統領の支持率が一時的に上昇した。
- 一九八三年にグレナダに米軍が配備された。レーガン大統領が配備の論理的根拠を説明するためにテレビに出た後、この作戦への支持率が約三〇%上昇した。

● 一九九四年九月、ハイチの緊張に対するクリントン大統領の支持率が、テレビ演説後にほぼ二〇%改善した。

● 一九九一年にブッシュ大統領がクウェートからイラクを撤退させるための軍事行動を命じる前は公衆のほぼ五割が経済制裁の効果が出るまで待つべきと考えていた。ブッシュが戦闘命令を発すると、八〇%以上が大統領の決定を支持した。⁽⁴⁾

米国人は外交政策において大統領を支持し、「Rally round the flag (星条旗の下に結集する)」ことは愛国的義務であると感じている。何らかの国際的危機に直面しているときに大統領の外交政策のかじ取りを批判することは、不誠実で、無責任で、米国人にあるまじきこととされる。しかし大統領はこの支持が長く続かないことを承知している。⁽⁵⁾

大統領が自由に行動できるというこの概念は必ずしも当てはまらなくなっている。また時として野党が議会を支配している状況にある大統領の方が、内政より外交で議会のより大きな支持を得る成果をあげている。民主党の大統領は国防に強く、共和党の大統領は外交に強いという傾向がある。⁽⁶⁾ 最近の研究では、大統領が内政より外交でより自由に力を発揮できる能力は、ベトナム戦争後、ポスト冷戦時代（一九九〇～九八年）には弱まってきた。⁽⁷⁾

二 情報面での優位性

大統領が活用できる外交政策のツールには、二国間外交、情報機関などによる情報収集、多国間外交、国際機関への参加、通商関係、海外援助などがある。情報機関による情報収集も大統領あるいは議会による外交政策への関与の重要な部分を担う。大統領が活用できる外交政策のプレイヤーは、大統領自身に加えて、國務長官、特使、國務副長官、米通商代表、数百人の外交官などがある。

大統領の外交政策推進能力を支えているものの一つは情報である。情報収集は、中央情報局（CIA）などの情報機関が行うだけでなく、國務省、国防総省、国土安全保障省など様々な政府機関が情報収集の機能を持っている（表1参照）。人気スパイ映画の描写とは異なり、情報業務の大半は政府報告書の見直し、新聞閲覧、有識者に他の国々が何をしているかを伝えるといった日常業務である。⁽⁸⁾ 情報収集の殆どは公開情報の収集だが、秘密情報の中心になるのはCIAをはじめとする情報機関である。⁽⁹⁾

外交におけるCIAの重要性が強く認識されたのは、一九七〇年代になってからである。これはCIAが米国のラオスへの軍事支援で果たした役割や、CIAのフィデル・カストロはじめ外国指導者の暗殺計画やチリアジエンデ政権転覆工作が明らかにされたことなどによる。CIAは一九四七年国家安全保障法により設立されたが、設立当初は専ら情報収集活動の役割しか想定されていなかった。その後、CIAの役割は政治、軍事などの秘密工作も含む幅広いものに拡大していった。⁽¹⁰⁾ 議会が一九四九年に制定した法律により、CIAはその活動を議会に報告する義務を負っていない。このため、CIAはその組織、機能、職員数、予算などの情報公開義務は帯びていない。しかしCIAが外交で果たす役割が増大するにつれ、議会はCIAの秘密性に

対して懸念を深めるようになった。

こうした議会の懸念に対応して、クリントン政権は一九九七、九八年にCIAを含む全ての米情報機関の総予算額を公開した。しかし二〇〇一年九月一日米同時多発テロ以降、政府の秘密保持の傾向が強まり、CIAの予算情報は開示されていなかった。二〇〇七年に議会は、国家情報長官がCIAを含む全情報機関の総予算を会見年度終了後三〇日以内に開示することを義務付ける法律

表 1 情報収集にかかわる機関

国家情報長官（大統領の顧問であり、連邦政府内の情報コミュニティを統括する）
中央情報局（CIA）
国防総省 <ul style="list-style-type: none">● 国防情報局（DIA）● 国家安全保障局（NSA）● 国家地球空間情報局（NGA）● 国家偵察局（NRO）● 空軍情報監視偵察局（AFISR or AIA）● 陸軍情報保全コマンド（INSCOM）● 海兵隊情報アクティビティ（MCIA）● 海軍情報局（ONI）
国務省 <ul style="list-style-type: none">● 情報調査局（INR）
司法省 <ul style="list-style-type: none">● 連邦捜査局（FBI）, Directorate of Intelligence● 麻薬取締局（DEA）, Office of National Security Intelligence
エネルギー省 <ul style="list-style-type: none">● 情報部（OICI）
国土安全保障省 <ul style="list-style-type: none">● 湾岸警備情報部（CGI）● 情報分析局（I&A）
財務省 <ul style="list-style-type: none">● テロリズム・金融情報局（TFI）

出典：Rosenbach, Eric and Aki J. Peritz, *Confrontation or Collaboration? Congress and the Intelligence Community*, a publication of The Intelligence and Policy Project of Harvard Kennedy School's Belfer Center for Science and International Affairs, June 2009, pp. 14-17.
<http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/IC-book-finalasof12JUNE.pdf>

を制定した。⁽¹⁾ CIA設立後、上院の二つの小委員会、下院の二つの小委員会がCIAの活動を監視する役割を与えられていたが、スタッフ数も少なく実際には効果的監視が行われてこなかった。⁽²⁾ 米議会は一九七四年にヒューズ・ライアン修正条項を制定し、CIAの政治、軍事の秘密工作活動を議会に報告することを義務付け、四つの小委員会に加え上下両院の外交委員会にもCIA活動の「タイムリーな」報告を義務付けた。大統領は「タイムリー」が明確に定義されていなかったことから、報告のタイミングを自由に解釈し、秘密工作活動について議会に事前報告はせず、事後報告だけに止めた。⁽³⁾

フォード大統領は一九七五年にCIAの活動を調査させ、それに基づき、一九七六年二月にCIAが新たに外国要人の暗殺に関与することを禁止する行政命令を出し、CIA活動監視のため情報監視委員会を設立した。さらにカーター大統領はCIA長官を全ての情報機関の活動に対する責任、軍関係の機関を除く全ての情報機関の予算策定の責任を持たせた。さらに上下両院各々の情報委員会にCIAから情報を請求できる権限を付与した。これらは大統領、ホワイトハウス側からのCIA規制の動きだが、議会側からもCIA規制の動きが強まった。上院、下院はCIA活動について独自調査を行い、議会によるCIAへの監視強化が必要であると結論を下した。さらに議会は、CIA監視機能をもつ上院情報委員会、下院情報委員会の委員の情報機関との癒着を防止するために、情報委員の任期を上院は八年以内、下院は六年以内に制限した。ただ上院情報委員の任期制限は二〇〇四年に解除された。⁽⁴⁾

一九八〇年まではCIAは議会の八つの委員会、約五〇人の議員に報告義務を負っていた。議会には、CIAの活動への監視をさらに拡大すべきだという意見と、CIAはすでに過度に監視や制約を受けており、国際情勢の複雑化、テロなどの脅威増大に鑑みてCIAへの制約を緩和してより自由に活動できるようにすべきだ

という意見があった。また大統領やCIAからは議会への過度の報告義務により、情報リークの危険が高まり、秘密工作活動の秘密保持が困難になっており、活動に支障をきたしているという不満が強まっている。⁽¹⁵⁾

カーター政権末期の一九八〇年には情報監視法（情報活動説明責任法）が議会により制定され、ヒューズ・ライアン修正条項の廃止、CIAが報告義務を負う議会の委員会を上下両院の情報委員会だけに限定する、二つの情報委員会は報告された秘密工作活動に拒否権を行使できない、大統領が重要な国益を理由として二委員会への情報開示を制限できるなどの内容が規定された。これにより、大統領は情報収集、秘密工作活動の遂行において、相当な自由と裁量権を与えられることになっている。ただ一九八〇年の法律により、大統領やCIAは従来、秘密工作活動の事前報告を避けてきたが、通常の状態では工作活動の事前報告が義務付けられることになった。現実には同法は議会の意図通りには実行されておらず、レーガン政権のケイシーCIA長官などは、秘密工作活動の議会への事前報告を怠ってきたという批判を受けた。一九九一年に議会が制定した法律は、大統領が尋常でない事態において、秘密工作活動の議会への事前報告を遅らせることを許容している。二〇〇一年九月一日テロ以降、秘密工作活動の議会への報告はかなり限定されている。⁽¹⁶⁾

大統領は常時、國務省情報調査局、国防情報局、CIAから国際情勢についての情報を得ることができ、外交関連の情報は議会や公衆をはるかに凌ぐ。議会、公衆が外交関連情報で政府に依存しており。大統領は外交問題の判断で主導権を握ることができる。大統領のこうした情報面での優位性は、金融、医療、犯罪、環境などの内政では存在しない。公衆が外交で情報・知識を欠いているということは、外交についての既成概念も殆どないことを意味する。このため大統領が外交に関して世論形成の主導権を握りやすい。

また内政に比べ外交では、政策に影響を与えようとする利益団体が少ない。このため大統領は外交政策をコ

ントロールしやすい。米国内のエスニック・グループは自分たちの母国、祖国に対する米外交政策に関心を持ち、影響を与えようとするが、それは特定の外交問題に限定されており、問題が解消されればその影響力もなくなる。国内政策に関心を持ち、影響を与えようとする利益団体ははるかに多く、強力で、あらゆる問題に及んでいる。

また外交においては、米国対潜在敵国、外部からの脅威という構造になることが多く、米国民には大統領を支持して外部の敵や脅威に対抗しようとする心理が働く。米国が国際的危機に直面する時に大統領への支持率が急上昇するのはこのためである。

また米国憲法は、大統領に軍の最高司令官、条約交渉の地位と権限を付与しており、大統領は外交イニシヤティブを取る権限がある。議会がそれに逆らうことは難しい。

しかしベトナム戦争、イラク戦争を通じて、大統領の外交政策での判断、イニシヤティブに対する懐疑的見方が強まった。また議会もスタッフが増えて組織が強大化し、独自の外交問題に関する情報収集、分析能力を備えるようになり、大統領の外交関連情報における優位性がなくなってきた。技術の発達、メディアのリアルタイムの報道能力により、議会、公衆が外交関連で情報を得る能力がさらに拡大し、大統領の優位性がさらに損なわれている。さらにグローバリゼーション、相互依存性の増大により、海外の状況が米国民に直接影響する機会が増え、外交問題に関心、利害をもつ利益団体も急増するようになった。また従来国内問題だった環境、輸送、通信、金融などの国際化が進み、外交問題と分かちがたく結びつくようになってきている。これも大統領の外交における主導権を弱める効果を生んでいる。例えば、レーガン大統領は自由貿易主義者だったが、国内の自動車業界からの圧力で日本に三年間にわたる自動車対米輸出自主規制を迫るなど保護主義的政策を導入

せざるをえなかった。レーガン大統領の中国からの繊維製品の輸入枠の一時的縮小、ブッシュの中国への最恵国待遇付与を批判していたクリントン大統領による中国最恵国待遇更新も利益団体の圧力の例である。さらに冷戦終結により議会が反ソ路線で大統領と歩調を合わせる必要性が減ったこと、議会の政党間の党派対立の激化も、大統領の外交に対する支配力を減じる結果を生んだ。¹⁷⁾

三 戦争遂行権限

大統領と議会の対立は、戦争遂行、条約閣僚や条約交渉担当者指名・指名承認、環境問題、国際司法問題などで起こってきた。なかでも、最も大きな議論を引き起こし、深刻な対立を生んできたのは、戦争遂行をめぐる権限の対立である。

合衆国憲法は大統領に軍の最高司令官としての地位を与えている。これに対して、連邦議会には宣戦布告の権限を与えている。連邦議会の権限を中心として見れば、戦争はまず連邦議会が宣戦布告し、戦争が開始されれば大統領が最高司令官として戦争を総指揮するということになる。戦争開始は、連邦議会の支持と承認が前提になると見る。大統領の権限を中心として見れば、大統領は軍の最高司令官として、米国と米国民の安全を守る義務と権限があり、その安全が脅かされているときには即時に軍を動員する権限をもつ。議会の承認を待っている時間的余裕がない場合が考えられ、その時に軍隊を動員するのは大統領の総司令官としての権限に基づく裁量権であると考ええる。

このため米国では歴史的に戦争権限をめぐる大統領と議会の対立が繰り返されてきた。対立は、どうい

状態を戦争と考えるかの定義の段階から存在してきた。連邦最高裁判所は一八六二年に、戦争は議会による公式の宣戦布告がない状態でも、戦闘状態が存在すれば戦争と見なされるという判決を下した。また過去においても、議会の宣戦布告なしでも戦争が行われてきた例が多く、それが既成事実化している。米国史上、米国はいわゆる戦争を一二五回以上経験してきたが、その中で議会が公式に宣戦布告をしたのは、一八一二年戦争、米西戦争、メキシコとの戦争、第一次大戦、第二次大戦の五回だけである。

大統領は歴史的に、宣戦布告なしの戦争を軍の最高司令官としての権限を根拠に弁護してきた。アレクサンダー・ハミルトンは、大統領の軍最高司令官としての権限を象徴的なものと見て、実際の軍事戦略、戦術は制服組の軍人により決定されるとしてきた。しかし現実には、フランクリン・ルーズベルト、リンドン・ジョンソンなどの大統領は、第二次大戦、ベトナム戦争においてそれぞれの軍事作戦、戦術の決定にも深く関与してきた。一九五〇年に朝鮮戦争が勃発し、ハリー・トルーマン大統領は議会の宣戦布告あるいは支持決議すらもなく、独断で米軍を朝鮮半島に派遣し、三年間の戦争を戦った。ベトナム戦争では、ジョンソン大統領は一九六四年のトンキン湾事件において議会が圧倒的多数で支持したことを理由に、大量の米軍をベトナムに投入し、それを正当化した。憲法学者ルイス・ヘンキンは、連邦議会の効果的な反対なしで大統領が軍隊を繰り返し戦争に送り出してきたことが、大統領の戦争権限を既成事実化してきたと指摘している。⁽¹⁸⁾

ジョンソン大統領のベトナムへの米軍派兵、ニクソン大統領のカンボジアへの軍事介入は、大統領の戦争遂行権限をめぐる議論を引き起こした。米国憲法は宣戦布告の権限を議会に付与し、大統領には軍最高司令官としてすでに開始された戦争を指揮する権限を与えた。ジョージ・ワシントンは一七九三年に英仏戦争での中立を宣言したが、議会の権限を奪ったと批判が起こり、その後中立宣言の権限も議会に属することになってい

る。第二代のジョン・アダムズ大統領の時、議会はフランスに対して宣戦布告することはしなかったが、アダムズ大統領がフランスと限定的戦争を戦うことを承認する法案を可決した。第三代のトーマス・ジェファソン大統領時代に、地中海でトリポリの艦船に米国のスクーター船が攻撃された時、議会は戦争を仕掛けられた場合は米国は自動的に戦争状態になり戦争遂行において議会の宣戦布告は不必要という立場に立った。一八一七年に原住民のセミノール族がスペイン領フロリダから米国領を襲撃した時、ジェームズ・モンロー大統領は議会の承認なしで軍隊を派遣した。この先例は「ホット・パースト（緊急越境追跡）」ドクトリンとして、後に朝鮮半島、ラオスへの軍事介入を正当化するのに使われた。⁽¹⁹⁾

海外で米国人の生命と資産が脅かされる状況で、議会は大統領が米軍を派遣し、その後議会に報告、承認を求めることを許容してきた。しかし、これは後代の大統領により濫用されてきた。テキサス併合をメキシコが拒絶したとき、ジェームズ・ポーク大統領は米メキシコ戦争で、挑発などにより戦争が不可避な状態を作り出し、戦争状態を議会に認めさせることにより、議会の宣戦布告の権限を迂回した。⁽²⁰⁾ エイブラハム・リンカーンを含む数人の議員はポルク大統領の行為を違憲として異議を申し立てた。しかしリンカーン自身、大統領になった後に議会の承認なしで南部連合の海上封鎖を実行するために軍隊を動員した。議会の宣戦布告なしでの海上封鎖を違憲とする訴訟が起こされたが、最高裁は南部連合の武装蜂起や侵略ですでに戦争状態が存在しており、リンカーン大統領は議会の宣戦布告を待たずして軍事行動できると判決した。⁽²¹⁾ リンカーンは国家が存続の危機に直面する特殊な状況を訴えており、リンカーン自身戦争開始権限が大統領の権限に含まれるという主張はしたことがない。ウィリアム・マッキンリー大統領は一九〇〇年、議会の承認なしで、反乱鎮圧を名目に五〇〇〇人の米軍兵士を中国に派兵した。中国はすぐに米国に宣戦布告したが、議会は一方的派兵に異議を唱

えず、議会の宣戦布告権限がさらに弱まる結果を生み出した。これは米大統領が独断で西半球以外の主権国家に派兵した最初の例となった。

セオドア・ルーズベルト、ウッドロー・ウィルソンも米国人の人命と資産保護の必要性を理由に、議会との協議なしでカリブ海諸国に軍事介入した。議員の殆どはこれを支持し、議会は法律的反論はしなかった。リンドン・ジョンソンは一九六五年に人命、資産保護を口実に、実際には共産化を阻止するために、ドミニカ共和国に二万二〇〇〇人の米軍兵士を派兵した。⁽²²⁾ フランクリン・ルーズベルトの第一期政権末に連邦最高裁はカーチス・ライト判例で大統領の外交問題での役割、権限を論じ、大統領だけが外交における十分な知識を持つという理由から、憲法に規定がなくても大統領が固有の権限を持つとの判断を下した。「合衆国対カーチス・ライト輸出社」判決でサザーランド判事は、「国際関係の領域における連邦政府の唯一の機関としての大統領の無条件かつ独占的な権限」と述べ、「大統領だけが国の代表者として話し、聞く権利を有する」と付け加えた。フランクリン・ルーズベルトは一九四一年二月六日の真珠湾攻撃を受けて議会在戦争開始を承認する前三カ月間にわたり、議会の事前協議や承認なしで大西洋でドイツとの事実上の戦闘を軍に命じ、実行していた。⁽²³⁾ ルーズベルト自身、その合憲性に疑問があることを認めたが、議会は異議を唱えなかった。

ハリー・トルーマンは北朝鮮が韓国に南進開始した二日後に、米韓間に相互防衛協定はなく韓国政府から要請がなかったにもかかわらず、議会の承認なしで米空軍、海軍部隊の朝鮮半島派兵を命じ、議会指導者には事後通知しただけだった。これは国連安全保障理事会が朝鮮半島での北朝鮮軍撃退のための武力行使を承認する一日前だった。⁽²⁴⁾ さらにトルーマンは数日後、朝鮮半島に地上部隊派遣を命じたが、その際も大統領の軍最高司令官としての権限でそれは可能であり、議会の承認は不必要との立場を取った。⁽²⁵⁾ 大統領が軍最高司令官として

他の主権国家と戦争を開始する憲法上の権限を持つと主張したのが、米国史上でこれが初めてだった。議員の大多数はそれに同調し、事実上議会の宣戦布告の憲法上の権限を自主的に大統領に譲る立場に立った。アイゼンハワーは大統領権限をより制約されたものと考え、中東における共産勢力阻止や台湾防衛などで議会の事前承認を求め、承認決議を勝ち取った⁽²⁶⁾。しかし議会指導者は大統領はこうした武力行使において議会の事前承認を求めないという立場を表明した。ケネディは就任二年後にキューバのミサイル危機に対応して、議会の事前同意なしでソ連との軍事対決覚悟でキューバの海上封鎖を断行した。効果的な海上封鎖には極秘のうちに進める必要がある、議会と事前協議すれば秘密性を保てなかったし、議会もその点を理解した。

四 戦争権限法

一九六〇年代まで戦争権限は徐々に議会から大統領に移行してきたが、ベトナム戦争を契機に議会は議会の宣戦布告権限、戦争開始権限領域への大統領の権限拡大を見直すことになった。この見直しは、米国のベトナム政策の破綻と米情報機関や国防総省の同戦争についての情報操作に対する不信により助長された。一九六四年のトンキン湾決議の際の行政府の戦争情報統制はその例である。リンドン・ジョンソンは米国が直接軍事攻撃を受けなくても、海外の突然の軍事行為が米国の安全を脅かす場合は、大統領は軍隊を派遣する権限を持ち、議会の承認決議は必要ないという立場を、過去の大統領の先例に基づいて取った。リチャード・ニクソンは、米国人の人命を保護するという名目で、議会との事前、事後協議なしで、ベトナム戦争では中立だったカンプuchiaに共産主義ゲリラの聖域を破壊するために米軍を派兵し、爆撃などの武力行使を行った。一九六九

七〇年および米軍撤退後の一九七三年三月の米軍のカンボジア爆撃は軍の情報操作により議会や公衆に知られないよう秘密にして実行された。ニクソンの場合は、軍事行動を議会から隠べいし、議会の事前承認を求めなかっただけでなく事後報告もしなかった。

こうした状況に対して、連邦議会は一九七三年にニクソン大統領による拒否権を覆す形で、戦争権限法を承認した。⁽²⁷⁾ 大統領はこれまで、戦争権限法は大統領の軍最高司令官としての憲法上の権限を侵害するものであり、違憲であると主張してきた。とくに大統領は、戦争権限法の三番目の部分である議会が然るべき措置を講じない場合の軍隊撤収を義務づけた条項に対しては、大統領が承認した議会の措置あるいは大統領の拒否権を覆してなされる議会の措置のみが法的拘束力を持つという立場から、同条項は無効であるという主張をしてきた。一九八三年一月二三日の連邦最高裁判決はこの大統領の立場を支持した。⁽²⁸⁾ 現実には、戦争権限法のこの条項が実行された例はまだない。

議会の戦争権限見直しの結果は、一九七三年の戦争権限決議の採択であった。同決議は、可能なあらゆる機会での議会との事前協議、米軍部隊の海外派遣、増派後四八時間以内の大統領による議会への報告、議会による宣戦布告、期限延期、会合不能でない場合の大統領報告から六〇日以内の武力行使停止、米軍部隊派遣が宣戦布告あるいは武力行使承認決議なしで実施されている状況で議会が撤収決議をする場合の大統領による米軍部隊撤収などの条項を含んでいた。最後の条項は一九八三年に最高裁判決により違憲とされた。これは、連邦最高裁は一九八三年に、議会が行政措置を上院、下院、委員会などの決定により無効にする議会拒否権を違憲とする判決を下したことによる。

派兵前の議会との事前協議が可能かどうかの判断は大統領に委ねられている。事前協議も明確に定義されて

いないため、それが通知なのか、助言を求めるのかも大統領の判断になる。ある意味では、戦争権限決議は大統領に議会の事前承認なしで米軍部隊を派遣する法的権限を与えたことになる。現実的には、海外で緊急の軍事危機が発生した場合に大統領は議会の事前承認を得る時間がない可能性が高く、議会も現地の情報は大統領に依存しなければならず慎重に検討することができない可能性が強い。また米国の公衆も危機に際しては大統領を中心に結束しようとする力が強く働き、議会は大統領を支持せざるをえなくなる可能性が強い。議会は十分な情報をもとに米軍部隊派遣の可否を決めるよりも、当初は大統領に派兵の判断を委ね、より情報が入ってきた段階で一定の時間をかけて派兵の承認あるいは撤兵を決める方がいいと考えた。ニクソン大統領は、決議が大統領の軍最高司令官としての憲法上の権限を侵害し、米軍撤収期限を定めることは危機をより深刻化させると考えて、戦争権限決議に拒否権を行使した。議会はその後、ニクソン大統領の拒否権を上下両院での表決で覆した。

カーターのイラン人質救出作戦、レーガンのグレナダ侵攻作戦やリビア爆撃などは、前日あるいは数時間前に少数の議員が武力行使について通知されただけだった。リビア爆撃に関しては、一部の共和党議員はテロに対応しての軍事行動全部を戦争権限決議の適用から免除する法案を議会に提出した。大統領は軍事作戦遂行に際して要求される絶対的な秘密保持の必要から、議会との事前協議は問題外だったと主張した。ブッシュ(父)は一九九〇年八月に一五万人の米軍部隊をサウジアラビアに派遣する際や一月に五〇万人に派兵規模を拡大する際に、議会は休会中で議会との事前協議は行われなかった。

二〇〇一年九月一日米同時多発テロへの報復として、ブッシュ(息子)はアルカイダとアルカイダに隠れ家を提供したアフガニスタンのタリバン政権に対する武力行使に踏み切った。

ブッシュ大統領はアフガニスタンへの武力行使を決定した。連邦議会に対して武力行使承認決議を求めた。議会は圧倒的多数でこの決議を承認した。国際テロとの戦いが最優先課題になった。議会側から戦争権限法を盾に反対する動きは全く起こらず、大統領の戦争権限を議会もほぼ無条件で支持した。共和党も民主党も、有事にあつて大統領と一致団結するという立場で大統領のアフガニスタンへの軍事行動を支持し、米国民の大統領への支持率も九〇%前後という記録的高水準に達した。ブッシュ大統領はこの記録的な高支持率を活用して、「テロとの戦い」という大義名分のもとに国内、対外的に大統領権限を強化する一連の措置を打ち出した。連邦捜査局(FBI)など法執行機関の捜査権限を大幅に強化するペトリオット(愛国)法を議会に提出、制定し、大統領の行政権限を大幅に強化した。

さらに二〇〇三年三月にはイラク戦争を開始した。ブッシュ大統領は、サダム・フセイン政権の大量破壊兵器開発・保有、アルカイダとの提携を根拠に、イラクへの武力行使を主張した。また、イラクが湾岸戦争停戦に関する国連安保理決議に違反し、大量破壊兵器査察を拒否していることがイラクの停戦合意侵害にあたり、それだけでイラクに対する武力行使を可能にする根拠になるという立場をとった。それゆえに新たな国連安保理による対イラク武力行使承認決議は不必要というのが基本的姿勢だった。米国内では、ブッシュ大統領は国連安保理審議に先立って、米議会で対イラク武力行使支持の決議を求め、それを獲得した。湾岸戦争の時に大統領が国連からの支持を重視し、米議会からの支持は後回しにしたのとは対照的なプロセスを経た。しかしブッシュ大統領は議会からの支持取り付けに際しても、過去の大統領と同じく戦争権限法については言及しなかった。

アフガン、イラクいずれの場合も、ブッシュは軍最高司令官という役割ゆえに米軍部隊を動員する権限があ

り議会の事前承認は必要としないと主張したが、議会の承認を求め、議会は武力行使を承認する決議を可決した。⁽²⁹⁾ ブッシュはイラク戦争の場合は二〇〇二年一月中旬選挙を利用して、選挙を前に大統領の足を引っ張っているという印象を避けたいと議員に思わせ、同年一〇月に決議を採択させた。これは議会が宣戦布告は避け、大統領に戦争開始の決定を委ねたと同じことだった。

多くの学者、専門家は戦争権限決議が軍最高司令官である大統領を制約することになり、また議会の宣戦布告の憲法上の役割を弱めるなどの理由で、決議を無効化することを主張している。⁽³⁰⁾ また議会は大統領が戦争権限決議の報告、協議などの条項を順守しないことに不満を表明してきたが、そのことをもって大統領と対決する意思はない。議会は戦争開始における役割を演じることに関して躊躇があり、大統領の戦争開始に対して公衆が支持する傾向が強いため議会は強い異議を唱えるのを控えてきた。ただ一九九三年のソマリアへの米軍派兵のように、派兵が失敗し公衆も派兵を支持しない場合には大統領は議会からの反対に対し非常に脆弱な立場に立つ。

五 条約締結

建国の父達は、国際条約の締結には大統領、議会両方が役割を果たすべきだと考えた。交渉は秘密裏に行われる必要がある場合が多く、大統領が外国首脳の間で敬意を払われる必要からも、大統領が条約に関与すべきだと考えられた。半面、大統領は外国による腐敗を招く恐れがあり、条約締結は議会、具体的には上院の助言と同意が必要と考えられた。⁽³¹⁾

合衆国憲法は、大統領が、議会上院の助言と同意により、条約を締結する権限をもつと規定している。この場合には、上院の出席議員の三分の二以上の同意を必要とすると規定している。過半数ならともかく出席議員の三分の二以上を獲得することは容易なことではない。これによってむしろ、議会は政府の外交政策に影響を与えている。ただ憲法は、条約、議会の助言・同意の明確な定義は行っていない。憲法は当初、上院が一種の顧問委員会のような立場で、条約交渉の全過程、全局面にわたって助言することを想定していたという見方があるが、歴代の大統領は歴史的にそのような関与を上院に許してこなかった。⁽³²⁾ 大統領は多くの場合、条約交渉に上院議員の代表をオブザーバーとして臨席させ、「助言と同意」の条件を形式的に満たすというテクニクを用いてきた。

歴代大統領の中には上院議員を交渉担当者あるいはオブザーバーとして交渉に参加させる場合も、あるいは条約批准まで上院を条約交渉でまったく無視する場合もあった。また上院は大統領が交渉した条約案に多様な修正を加えて大統領に恥をかせる場合も、ベルサイユ条約のように条約批准を拒否する場合もあった。⁽³³⁾ 議会はベトナム戦争後に大統領に対して権限をより強く主張するようになり、条約交渉でもより大きな役割を求めようになった。憲法は議会に州際通商を規制する権限を与えていることもあって、とくに上下両院の承認を必要とする通商協定の批准において権限を強く主張した。

カーターは中国と国交樹立したが、中国側の要求に応じて一九五八年の米台（湾）相互防衛協定を議会との事前協議なしに停止した。バリー・ゴールドウォーター上院議員ら複数の議員は事前協議が協定停止に必要なものとして、カーター大統領を提訴した。連邦地裁は大統領と上院がともに協定停止の決定に参加する必要性を指摘したが提訴は却下し、連邦最高裁は上告を棄却した。上院は協定停止の実施法案を起草し、中国によ

る台湾の武力統一を脅威と見なすことを含めた実施法案の制定を勝ち取った。上院は一九七八年のパナマ運河条約の批准でも条約交渉に大統領と対等の積極的役割を果たし、批准までに一九二の注文をつけ、その一部が条約批准決議に持ち込まれた。⁽³⁴⁾カーター政権は過去の教訓からソ連との第二次戦略兵器削減条約（SALT II）交渉では議会の助言を積極的に受け入れ、上院からの変更提案が七項目にわたり取り入れられた。

クリントンは、化学兵器禁止条約を批准する過程で、共和党主導の上院が提案した三三の条件のうち二八を受け入れざるをえなかった。またクリントン政権は上院に譲歩して、それまで上院の承認は不必要としていた弾道弾迎撃ミサイル条約と欧州通常戦力削減条約への変更について議会の承認を求めると約束した。⁽³⁵⁾クリントン大統領の京都議定書、包括的核実験禁止条約、国際刑事裁判所設立条約の批准の試みは、全て上院により拒絶された。

米国史上、一二〇〇以上の条約が締結され、上院により承認（批准）されてきたが、上院が承認を拒んだのは二〇の条約に対してだけである。一九五四年以降に限っても、上院は五〇〇以上の条約に承認を与え、承認拒否は二つの条約だけである。⁽³⁶⁾

ただこの数字には、ジミー・カーター大統領が上院提出を撤回した第二次戦略兵器制限条約（SALT II）などの事例は含まれていない。SALT IIの場合、上院は条約にソ連が受け入れないことが明らかな修正条項を組み入れ、条約が不成立になるよう仕向けた。交渉開始から七年半を費やしたSALT IIは一九七九年六月、ようやく調印にこぎつけたが、同年十二月、ソ連がアフガニスタンを侵攻したため、米国は議会の批准審議を打ち切った。また米国が一九四八年に調印し、四九年に上院に提出されながら、一九八八年まで承認されなかった大虐殺防止処罰条約のような国際条約もある。

また上院は条約を審議、承認する過程で、その条約に様々な修正を加えることができる。一七八九年から一九六三年までの間に、上院は審議した条約の六九%に対して文言の修正を加えた。カーター政権時代に締結されたパナマ運河条約の場合、上院は一四五の修正を行った。また大統領や議会の条約解釈がのちに異なってくる場合もあり、一九七二年に締結された弾道弾迎撃ミサイル（ABM）制限条約の場合は、のちに大統領と議会、さらに米国とソ連の間で大きく解釈が異なるという状況が生まれ、それがレーガン大統領らが推進した戦略防衛構想（SDI）の実現可能性を左右することになった。³⁷一九八八年に審議された中距離核戦力（INF）条約も解釈問題で大統領と議会の対立があり、上院は、上院の承認なしで大統領が条約を再解釈することを禁止する文言を条約文の中に盛り込んだ。³⁸

大統領は、上院が審議の過程で条約の文言を修正したり、場合によっては条約相手国が受け入れられない文言を含めたりするのを防止するために、テクニクを活用してきた。一つは、条約の代わりに実施取り決めなどの行政協定を結ぶことで、上院の承認を回避するという方法である。もし仮に大統領の締結した条約が上院で否決された場合、廃棄される。こうしたことを回避するために、大統領は上院の同意を必要としない行政協定をしばしば結ぶことがある（表2参照）。もう一つは、条約締結前に条約の文言に対して修正を加えず、調印された条約を丸ごと承認するか拒否するか二者択一を上院に合意させるファーストトラック（一括審議方式）合意を行うことである。この合意のもとでは、議会は大統領に一括審議を前提としたファーストトラック交渉権限を付与することになる。

大統領は、条約の代わりに行政協定を結ぶ傾向が強まっており、一九四六年から一九七七年までの期間には、条約は四五一締結されたのに対して、行政協定は七二〇〇以上合意された。³⁹ただこれらの行政協定の

八七%が、すでに議会が承認した条約に基づく条約の実施取り決めである。余りにも上院の承認を経ない行政協定あるいはその存在すら公表されない秘密合意が増えたため、議会側では行政府に全ての行政協定を議会に通知することを義務づける立法措置への動きが強まった。

六 行政協定

大統領は条約締結権をもつが、上院の同意を必要とする。しかもそれが上院議員の出席の三分の二以上ということになると大変な仕事となる。そこで大統領はしばしば行政協定の名のもとにおいて、内容的には条約と殆ど変わらない重要協定を結ぶ。行政協定は、量的には条約よりもはるかに多く、内容的にも条約と殆ど変わらない。法

表2 条約締結数および行政協定数の推移 (1789年～1996年)

	条約数	行政協定数
1789-1839	60	27
1839-1889	215	238
1889-1929	382	763
1930-1932	49	41
1933-1944 (F・ルーズベルト)	131	369
1945-1952 (トルーマン)	132	1,324
1953-1960 (アイゼンハワー)	89	1,834
1961-1963 (ケネディ)	36	813
1964-1968 (ジョンソン)	67	1,083
1969-1974 (ニクソン)	93	1,317
1975-1976 (フォード)	26	666
1977-1980 (カーター)	79	1,476
1981-1988 (レーガン)	125	2,840
1989-1992 (ブッシュ)	67	1,371
1993-1996 (クリントン第1期)	97	1,137

出典：Pfiffner, James P., *The Modern Presidency*, 3rd ed., St. Martin's, 2000, p.187.

的効力の点では、国際的には条約同様の効力をもつが、国内的には最高の法ではなく条約に劣るものと解されている。大統領による行政協定の締結について憲法上の明文はなく、大統領の行政権の一部とみなされ、議会の制度的直接的参加事項ではなかった。この行政協定の特色は上院の同意を必要としないということであり、そのため、しばしば上院の同意を回避する手段として、行政協定の名の下に重要な協定がなされることがあり、条約に代わる便宜的手段として乱用されてきた。

このように政府間の合意には上院の三分の二以上の支持による承認を必要とする条約以外に、上院の批准を必要としない行政協定と呼ばれる行政合意（行政取決め）もある。行政協定は大統領が独自の権限で外国と結ぶことができる合意だが、その実施に連邦予算が必要になる場合は、上下両院各々による単純過半数による承認を必要とする。ただ行政協定の定義が明確でなく、どういった内容の合意が条約による合意を必要とし、どういった内容が行政協定で事足りるのかがはっきりしていない。また行政協定には秘密協定もあり、議会にも結ばれたことが秘密にされる合意もある。傾向としては、条約に代わって行政協定が増加してきており、政府間合意の大半は行政協定である。

有名な行政協定の一つは一九四〇年、フランクリン・ルーズベルト大統領がウィンストン・チャーチル首相との間に締結した駆逐艦・基地交換協定である。当時中立を保っていた米国は苦戦を強いられていたイギリスに対し、同協定でナチのUボートに対抗する対潜水艦軍事行動を支援するために老朽駆逐艦五〇隻を譲渡することを合意した。米国は見返りとして、パナマ運河周辺の長期的防衛強化のために、カリブ海に点在するイギリス領の島々の九九年貸与契約を得た。⁽⁴⁰⁾ 第二次大戦時の二大協定であるヤルタ条約とポツダム条約も、事実上行政協定だった。

ちなみに行政協定は第二次大戦後急激に増え続け、米国が他国と合意に達した取り決めの九五%が行政協定であり、一九四六年から九七年の間に八〇〇以上の行政協定が結ばれた。⁽⁴¹⁾

ジェームズ・モンロー大統領は五大湖における米英の艦船数を相互に削減する行政協定を結ぼうとして、大統領が行政協定を結ぶ権利をもつかどうかを議会に尋ねたが、議会は回答しなかった。連邦最高裁は一九三七年のベルモント判例で、大統領が行政協定を結ぶ権利があることを支持した。大統領が条約案として上院に批准を求めた場合に拒否される可能性が高いものを行政協定として締結する場合が多い。⁽⁴²⁾カーターは、ソ連とのSALT IIの軍備管理協定を条約として上院に批准を求め、もしも上院が批准を拒否する場合は行政協定としてそれを締結し、上下両院の過半数により承認させることを考えていた。議会は一九五〇年に、国務長官に前年の行政協定全てを議会に開示することを義務付ける法案を承認した。ただ国家安全保障上の秘密保持を理由として、行政協定が議会に開示されないことも多い。⁽⁴³⁾

米国は南ベトナム戦争と多くの行政協定を結び、その多くは議会に開示されず、それが米国のベトナム戦争への関与を深める結果になった。⁽⁴⁴⁾米国のエチオピアへの軍事支援、米国のフィリピン防衛コミットメント、一九六四年からのラオス政府の共産ゲリラとの戦闘への支援などは行政協定として締結され、議会には秘密にされていた。議会は、秘密行政協定により、議会の外交における憲法上の権限が侵害され、議会が知らないうちに米国の海外コミットメントが増大することに懸念を深めていった。⁽⁴⁵⁾

長年にわたって行政府は次の四つを根拠に、行政協定締結は憲法上認められていると主張している。⁽⁴⁶⁾

- ① 軍の最高司令官としての権限
- ② 外交政策立案最高責任者としての義務

③ 大使その他の公使を受け入れる権限

④ 法律が忠実に施行されよう配慮する義務

一九七二年には、議会に全ての行政協定を通知することを義務づけたケース・ザブロスキ法が制定された。一九七〇年代初めには、議会が知らされていない行政協定が四〇〇〇以上存在したといわれる。⁽⁴⁷⁾ ウスは、このうちの多くが了解覚書、口頭了解、政治的意図に関する声明といった非公式的性格のものであると弁明した。⁽⁴⁸⁾

議会は一九七二年にケース法を承認、制定させ、大統領に全ての行政協定を締結から六〇日以内に議会に開示することを義務付けた。ただ秘密行政協定に関しては、上下両院の外交委員会に限定して開示すればいいとした。秘密行政協定は外交委員会の委員長にだけ開示され、委員長は他の議員にそれを開示しない傾向があったため、秘密行政協定には余り透明性は保証されなかった。

大統領が行政協定の定義が明確でなく大統領がそれを自由に解釈できることを利用して、合意を議会に開示することを回避した。ケース法制定から一九七五年までに大統領が締結した行政協定の数は四〇〇〜六〇〇に及んだが、どれ一つとして議会には開示されなかった。⁽⁴⁹⁾ 開示されなかった行政協定の一つは、ニクソン大統領が南ベトナムのグエン・バンチュウ大統領に宛てた書簡で、北ベトナムがパリ和平合意に違反する場合に米国は軍の全力を動員して対処することを約束したものだ⁽⁵⁰⁾。議会はこうした秘密行政協定を快しとせず、一九七五年に北ベトナムが南ベトナムへの侵攻を開始した時に南ベトナムに追加軍事援助を提供することを拒否した。これまでに、ケース法を修正して行政協定の定義を明瞭にしたり、議会が行政協定開示後六〇日以内に合意に拒否権を行使できることを規定する法案が出され、行政協定における大統領権限を規制し、議会の権

限を増大する試みがされてきたが、大統領の拒否権行使が確実であることもあって成立してこなかった。

議会に全ての行政協定を通知することを義務づけたケース・ザプロフスキ法は、二〇世紀末の大統領が行政協定を締結する妨げにはならなかった。レーガンが八年の任期中（一九八一〜八九年）に締結した条約はわずか一二五だが、どの米大統領をも凌ぐ二八四〇の行政協定を承認している。次のブッシュが承認した行政協定は一三五〇、クリントンは二期在職中一八七〇である。ニクソンからクリントン政権までの行政協定と条約の比率は十八対一である。⁽⁵⁾ 建国の父たちが議会に条約批准権限を与えたときには、このような事態を想定していなかっただろうが、特権としてこの協定を使うのが大統領の常套手段となっている。

七 貿易、海外援助

大統領は貿易、海外援助を外交手段として活用してきたが、それがどのように活用されるかについて最終的決定権を持つのは予算承認権限をもつ議会である。

通商政策あるいは貿易政策は外交において重要である。貿易は他国との間の良好な関係を維持する重要な要素であり、戦争を防止し二国間、多国間の繋がりを強化する重要な役割を果たす。また自国および他国の経済発展に貢献し、政治的安定の基礎にもなる。さらには、これが国内的には最も重要なのだが、自由貿易は米企業全体を利し、米国の富を増大させるという点である。外交政策専門家の見地からすると、強い米経済は多くの利益をもたらす。国防費に多くを回すことができ、概して大統領は経済危機にあるときと比べ外交および外交政策に集中でき、議会も海外援助、新大使館、諸外国との円滑な関係の助けとなる諸々に気前よく支出できる。

貿易政策が国内問題である限りは、外交政策の観点から論じることなどそれほどないように見えるかもしれない。貿易政策についての重要な事実は、経済が国内にもたらす様々な利益のために、議会や大統領はそうした利益に都合のいい政策をとるよう非常な圧力を受けるといふ点である。輸出会社や輸出産業界は開かれた海外市場を維持できる政策を望むものである。⁽³²⁾ 輸入会社や輸入産業界は、販売用の製品や自社製品組み立て用の部品にかかる関税や通関費用は低いにこしたことはない。そして外国企業との競争に晒されている国内企業は、米国の消費者に売り易いように、高関税や外国製品の輸入量を規制する輸入割当を望む。⁽³³⁾

最後に、国内産業を満足させ続け、他国との良好な関係を維持し、共通の利益を促進する自由貿易に専心する国際組織に誠意をもって参加するという目標を全て満足させるためには、中央政府は紙一重のところを行かなければならない。このように貿易政策は外政、内政を問わず、あらゆる政策分野で最も厄介な政策の一つである。

貿易、海外援助においても、議会はベトナム戦争以降、議会の役割や権限を強化する動きを強めるようになった。米議会は一九七四年、通商条約の交渉、批准を迅速化するために、批准段階で締結後の通商条約案に議会が修正を加えることを許さないで一定期間内に批准することを規定するファーストトラック権限を大統領に付与した。その代わり、議会は上下両院の一定数の議員が交渉顧問になることにより議会在通商条約交渉で大きな役割を果たすことを要求し、環境、労働などの国内利益を交渉において考慮することを規定した。レーガンは貿易、海外援助における大統領権限に対する規制を低減させようとした。クリントン大統領は北米自由貿易協定(NAFTA)を促進したが、議会は大統領にファーストトラック権限を付与することを拒否し、妊娠中絶規制法案の成立なくして米国の国連拠出金の支払い予算を拒否して、大統領と対立した。また議会は国

際通貨基金（IMF）への資金拠出を遅らせた。

米国は毎年、何百億ドルもの資金を海外援助にあてている⁵⁴。海外援助はかなり古くから行なわれてきたが、第二次大戦以降、発展途上国が植民地から独立した時点から、一層頻繁に用いられるようになった。発展途上国は先進国の財政的・技術的・教育的援助を受けて自国の政治的安定、経済的発展、あるいは、軍事的安全保障をはかる必要があった。先進国も発展途上国の資源および市場を求めて援助をする必要があった。海外援助には、外国への武器売却・供与も含まれている。海外援助は米国の年間予算の1%未満で、海外援助の対国内総生産（GDP）比で米国に勝る国はいくつかあるが、海外援助の総額では米国は世界でも断然トップである。米国の海外援助の最大のもはイスラエルおよびエジプトへの対外軍事援助で、これは一九四〇年代に始まり、一九七〇年代初期の中東危機、石油危機において中東地域の安定と石油価格の安定のために援助額が急増した。イスラエルとエジプト両方に援助が行われているのは、中東地域における力のバランスを維持し、地域の安定を促進するためである。その後は、過激派テロ組織に脅かされている国々への支援が増加している。

軍事援助に比べ人道支援や民主主義促進のための援助に充てられる額は小さい。一例をあげると、米国は選挙を平和的に遂行するためにウガンダに援助している。ナイジェリア、ケニア、ハイチでは、米国の支援によって市民グループが結成され、貧しい人々に薬品や食品を配給している。また、被災国救済にもお金を使っている。インドネシア（二〇〇五年の津波後）、パキスタン（二〇〇八年と二〇一〇年の地震後）、日本（二〇一一年の地震後）などである。人道支援は、国益や世界的経済安定とは直接結びつかない純粋に人道的な動機から生じるものである。これに反して、軍事支援は、議会と大統領が決めた米国の国益を前進させるためのものである。同様に、海外で民主主義を促進するための支援も外交政策の意味合いを持つものである。

外交政策の分野においても国内政策は役割を演じている。米国の対外支援の中には、政治家の国内アジェンダに付随したものがあつた。例えば、二〇〇〇年代にかけて、ブッシュ大統領の発令した行政命令によって、墮胎に賛同する組織に米国のお金を使うことができなくなつた。これは墮胎に反対する多くの共和党選挙民の意向に沿つたものである。この政策はオバマ大統領によつて撤廃された。二〇一一年に新たに下院で過半数を占めた野党共和党が、気候変動の影響に対処する諸外国を支援しようとしたオバマ政権を阻止する意向を表明した。この立場は、気候変動の重大さに懐疑的な一部共和党議員の懐疑主義を反映したものだつたが、政府の措置が気候変動を止めることにはたして役立つのか、といったその他の共和党議員の懐疑主義を反映したものであつた。

八 適切なバランス

ジョージ・ワシントン大統領の時代から今日まで、大統領と議会は対外関係のコントロールをめぐつてしごきを削つてきた。そして議会と大統領の活発な相互作用は二一世紀も、米外交政策決定過程において顕著な特徴であり続けるだろう。第二次世界大戦からベトナム戦争終結段階までの時代は、行政府が外交政策面において卓越していた。一九三〇年代と七〇年代は、議会の発言力はより大きく、明瞭なものになつた。⁽⁵⁵⁾ 外交政策決定過程におけるコントロールをめぐる大統領と議会の闘争において、議会の影響力が七〇年代を通じて、今日まで著しく増大してきたことは明白である。二一世紀に入りこの傾向がどの程度まで拡大し続けるかは不確定である。

これまで見てきたように、二〇世紀の殆どにおいて、大統領は議会との事前協議なしで米軍海外派兵、他国との合意、秘密政治軍事工作など外交を実施する主導的役割を維持してきた。その背景には、大統領が外交に関して最も多くの情報を持っているという事実と外交において大統領が柔軟に外交を促進できるようにしたいという議会の願望、大統領が外交を主導することに議会が慣れっこになってきたという事実などがあつた。しかし議会は特定の状況下においてのみ大統領に外交の自由と裁量権を与えてきた結果、大統領があらゆる状況下において外交の自由と裁量を当然のことと考える状況を生み出してきた。それでも外交政策の運用が順調にいつている間はよかつたが、一九六〇年代、七〇年代にベトナム戦争の破綻が深刻になるにつれ、大統領の外交における権力濫用、判断ミスが露わになり、議会、米国民の大統領の外交への不信が強まった。この結果、議会が大統領の外交権限を抑制し、議会の外交での役割を強化する動きを強めてゆくことになる。一九七二年には議会は外交との行政協定締結における議会の役割を拡大し、七三年にはインドシナでの戦闘活動に連邦資金を使うことを禁止する法律を制定した。一九七〇年代半ばには、議会はCIA活動の規制を強化し、大統領の海外援助における権限を抑制する一連の法律を制定した。ウォーターゲート事件を通じて政治的な影響力を失ったニクソン大統領は、こうした議会の外交分野への進出に対して無力で、それを許容するしかなかった。カーターも内政、外交で経験がなく、その政策も失敗が多く、議会の外交進出のモメンタムを抑制できなかつた。

議会が外交における役割、権限を拡大することは、必ずしも好ましい結果を生まなかつた。一人の大統領に比べ、議会は上院一〇〇人、下院四三五人の五三五人の議員から構成されており、議員はそれぞれ独自の外交への考えを持っており、様々な利益団体の影響を受ける立場にある。法案に対する議員の態度や考え方を左右するのは上下両院ともに、それぞれの議員の思想や選挙区の利害関心である。共和党であろうと民主党である

うと、所属政党が議員のこうした考慮に優先することはないといっているほどである。選挙区の利害に関わる外交政策については、議員は「選挙区大使」として選挙区の重要な利益を重視し、それぞれの選挙区における利益の委任代表として行動する。議会の組織を考えても、上院の一七の常設委員会のうちの二〇の常設委員会のうちの二〇の常設委員会が外交に何らかの権限を持っている。このため多様な委員会、議員を調整し、外交政策を統合して一貫した政策をまとめあげるのには不可能に近い。議会が外交政策立法過程で、行政府に対して完全に独立の立場で活動するのが委員会である。この委員会制度は、米国ならではの多元的な利益を政府立案過程に吸収するのが目的である。

議会の過剰な外交への関与の弊害の例としては、一九七〇年代後半のパナマ運河条約交渉、ニカラグア、ジンバブエに関する交渉などがある。一九七八年には条約批准の権限をもつ上院の個々の上院議員が独自にパナマ詣でを行って、パナマ政府との交渉を行い、混乱を招いた。一九七九年には中米ニカラグアのソモサ大統領（当時）退陣に関する交渉、ジンバブエ・ローデシアの白人と黒人の人種対立の解消に向けての交渉では、米政府の交渉代表だけでなく、議員も交渉に参加した。この状況は、諸外国から見ても、米政府において誰が米外交の正式な代表として交渉に責任を持っているのかについて混乱を引き起こすことになり、外交にマイナスになった。

一九八〇年代になると、議会の外交政策への関与増大が混乱を引き起こしているという反省が、議会内からも起こるようになっており、もう一度大統領の外交政策における権限を回復する動きが強まった。一九八〇年代にはカーター、レーガンの要請により、議会は大統領の通商、海外援助の運用への規制を弱める法案を承認した。ブッシュ（父）は一九九〇年に国務省の予算権限法案に署名する際に、議会在が外交に課した一連の制

約は憲法が規定する大統領の外交権限を侵害するものであり、これらの制約には拘束されないことを明言した。⁽⁵⁶⁾ただグローバリゼーション、相互依存性の増大により、内政と外交がより深く関わり影響しあうようになっており、議員、議会も外交政策への関与を増大せざるをえない状況が今後も続くことが予想される。米ソ冷戦時代には米国としてソ連に対して統一した政策を打ち出す必要から、議会が大統領の外交政策を支持し、団結を示してきた。しかしソ連が崩壊し、冷戦が終結した現在、議会がこうした結束を示す必要が薄れている。二〇〇〇年代に入っても、ブッシュ（息子）がイラクの核兵器など大量破壊兵器の開発、備蓄、テロリストとの繋がりを口実に二〇〇三年からイラク戦争に踏み切ったが、その後イラク国内で大量破壊兵器は発見されず、議会、公衆の間ではイラク戦争は大統領の判断ミスによるものだとの見方が強まっている。このため、一九三〇年代から六〇年代まで、議会が外交における受け身の消極的役割に終始してきた状況に逆戻りするとはありえない。

議会の委員会の中で、外交政策をもっとも広く扱うのが上院外交委員会と下院外交委員会である。外交委員会は、これまで外交政策の発展と政策を実行に移すために議会の機能の一部として、政府や議会の政治的性格に関係なく、その時々の実実に合わせるだけであった。そして、政策の決定は政府が下したそのままのかたちで、政府の実施がはかどるように承認することこそが、委員会の重要な役割とされていた。しかし外交問題における大統領の専制的傾向に対する反省から、政府によってなされた判断を疑いもなく受け入れることは、国民に奉仕することではないという意識が生まれた。そして、外交政策や国家の安全保障に関する政府の提案に対しては、真に独立的かつ批判的に判断を行うようにならなければならない。委員会の機能として重要なことは、委員会は外交政策決定において、政府の承認者の地位に甘んじることも、また支配的立場を追及することで

もなく、政府と議会との間のバランスを生み出す、より効果的な方法を追求することなのである。

九 おわりに

米外交政策の遂行において、議会が将来的に重要な役割を担うようになるのは確実であるが、外交政策における大統領の強力な役割を指摘することは重要である。第一に、議会には調整に向けた努力といった点で大きな困難があり、そのために、米外交政策への議会の関与が効果薄だったり、望ましくない結果を生むことがしばしばある。議会が集団的リーダーシップを増進させるまでは、大統領のイニシヤチブに反応するだけの機関でありつづけるだろう。第二に、外交政策への議会の関与は、比較的に弱い大統領が政権にあるときに強化されてきた。ニクソンはウォーターゲート事件で消耗しきり、後を継いだフォードは消極的な、受動的な大統領になり、カーターの正直さそのものやりはすぐに議会の不和を招いた。それでも大統領の権限は依然強力であり、レーガンが実証してみせたように、強力なリーダーシップのもと、大統領の権限が回復した。

第三に、危機的局面にあつては、大統領が優勢になる傾向が強い。国家の非常時、とくに湾岸戦争で明らかのように米軍の海外派兵が絡むような場合は、国民は大統領に頼るものである。最後に、国際政治が次第に複雑化し、米国の社会や政治システムに対する国際政治の要求が強まるにつれて、強い大統領が引き続き求められるだろう。冷戦終結は、国家安全保障官僚制度が衰退し、海外における軍隊行使の規模が縮小した結果かもしれないが、国際問題への米国の関与およびリーダーシップは、二一世紀には行つても、当分の間は続くであろう。⁽⁵⁷⁾

確かに議会は、外交政策決定過程において、第一義的な権限から除外されていることは明らかであり、大統領が、国家の最高指導者としてまた軍の最高指揮者として、外交政策における最大の権限を有していることは認めざるをえない。しかし、議会が外交政策決定における日々の行動から比較的かけ離れた存在であるとはいえ、これをもって、議会が政治機構の重要な構成要素であるという事実をないがしろにすべきではない。⁽³⁸⁾ 国民の権利に基づいて、大統領が外交政策決定における指導権とその決定権をもつことは事実としても、議会は、微妙にして間接的ではあるが、それでいて効果的に、多くの外交政策についての全体としての流れや、上限、下限を設定することにおいて、決定的役割を果たすことも明らかである。⁽³⁹⁾ 例えば、大統領の軍事力行使の制限を規定することにより、議会は「外交上の冒険主義」および「米国の過度に海外拡張主義」に走る傾向に対して強力な抑制を生み出す。⁽⁴⁰⁾

したがって議会は、大統領がその決定をどのような根拠に基づいて行うのか、またその決定による実施に関しては、どのような方法でいかに行うのかに、絶えず注意の目を向けていなければならない。議会は、大統領が外交政策についての決定やその遂行において権力を乱用したり、誤りを犯していると判断した場合に、すぐに大統領の権限の制限や決定の修正を迫らなければならない。これが、議会が国民に代わって政府を監視し、抑制するという、議会のチェック・アンド・バランスの伝統的機能を果たすことである。外交における役割の適切なバランスは、大統領が外交の様々なツールを活用して外交を主導し、議会はそれを監視する役割を強化するということに落ち着きそうだ。

(了)

(Endnotes)

- (1) Wildavsky, Aaron, The Two Presidencies, in *Trans-Action*, Vol.4, No.2, 1966, p.7.
- (2) *Ibid.*, p.8.
- (3) *Ibid.*, p.7.
- (4) Melusky, Joseph, *The American Political System*, McGraw-Hill Higher Education, 2000, p.208.
- (5) *Ibid.*
- (6) Prins, Bandon C. and Bryan W. Marshall, Congressional Support of the President: A Comparison of Foreign, Defense, and Domestic Policy Decision Making During and After the Cold War, in *Presidential Studies Quarterly*, Vol.31, Issue 4, 2001, p.674.
- (7) Fleisher, Richard, Jon R. Bond, Glen S. Krutz and Stephen Hanna, The Demise of the Two Presidencies, in *American Politics Research*, Vol.28, No.1, 2000, pp.3-25.
- (8) Betts, Richard, Analysis, War, and Decision: Why Intelligence Failures Are Inevitable, in *World Politics*, Vol.31, No.1, 1978, pp.61-89.
- (9) Gates, Robert M., The CIA and Foreign Policy, in *Foreign Affairs*, Vol.66, No.2, 1987, p.215.
- (10) Ransom, Harry, Congress and the Intelligence Agencies, in Harvey Mansfield, ed., *Congress against the President*, Academy of Political Science, 1975, p.158.
- (11) *New York Times*, October, 31, 2007, p.A16.
- (12) Ransom, *op. cit.*, p.160.
- (13) *New York Times*, July 20, 1975, p.E3.
- (14) *Washington Post*, December 23, 2004, p.A21.

- (15) Szule, Tad, Putting Back the Bite in the C.I.A. in *New York Times Magazine*, April 6, 1980, p.62.
- (16) *Washington Post*, December 9, 2007, p.A7.
- (17) Bond, Jon R. and Richard Fleisher, eds., *Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era*. Congressional Quarterly Press, 2000.
- (18) Henkin, Louis, *Foreign Affairs and the Constitution*, Foundation Press, 1972, pp.100-101.
- (19) Fisher, Louis, War Powers: A Need for Legislative Reassertion, in Rexford Tugwell, ed., *The Presidency Reappraised*, Praeger, 1974, pp.64-65.
- (20) Bailey, Thomas, *The Pugnacious Presidents: White House Warriors on Parade*, Free Press, 1980, pp.148-152.
- (21) *Ibid.*, p.64.
- (22) *Ibid.*, p.178.
- (23) Dallek, Robert, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945*, Oxford University Press, 1979, p.287.
- (24) Fisher, Louis, *President and Congress*, Macmillan, 1972, p.195.
- (25) Schlesinger, Arthur, Jr., *The Imperial Presidency*, Houghton Mifflin, 1973, p.132.
- (26) *Ibid.*, pp.160, 161.
- (27) Turner, Robert F., *The War Powers Resolution: Its Implementation in Theory and Practice*, Foreign Research Institute, 1983.
- (28) Guide to Current American Government, *Congressional Quarterly*, Spring 1984, pp.31-32.
- (29) *Washington Post*, August 26, 2002, p.A1.
- (30) Fisher, Louis and David Gray Adler, The War Powers Resolution: Time to Say Goodbye, in *Political Science*

Quarterly, Vol.113, No.1, 1998, pp.1-20.

- (11) Cooke, Jacob, ed., *The Federalist*, World, 1961, pp.505-507.
- (12) Henkin, *op. cit.*, p.131.
- (13) Frank, Thomas and Edward Weisband, *Foreign Policy by Congress*, Oxford University Press, 1979, pp.135-141.
- (14) Grabb, Cecil and Pat Holt, *Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy*, Congressional Quarterly, 1980, pp.75, 80.
- (15) *Washington Post*, April 18, 1997, p.A10; *Washington Post*, April 25, 1997, p.A19.
- (16) Brewer, Thomas L., *American Foreign Policy: A Contemporary Introduction*, 4th ed., Prentice-Hall, 1997, p.123.
- (17) Meron, Theodor, 'The Treaty Power: The International Legal Effect of Changes in Obligations Initiated by the Congress', in Thomas M. Frank, ed., *The Tethered Presidency*, New York University Press, 1981, pp.103-140.
- (18) Scheffer, David, 'Nouveau Law and Foreign Policy', in *Foreign Policy*, Vol.76, 1989, pp.44-65.
- (19) Johnson, Loch and James M. McCormick, 'Foreign Policy by Executive Fiat', in *Foreign Policy*, Vol.28, 1977, pp.117-138.
- (20) Grabb, Cecil V. Jr. and Levin V. Mulcahy, *Presidents and Foreign Policy Making From FDR to Reagan*, Louisiana State University Press, 1986, p.28.
- (21) *Ibid.*, pp.599-600.
- (22) Schlesinger, *op. cit.*, p.104.
- (23) *Congressional Quarterly Weekly Report*, August 2, 1975, p.1713.
- (24) Schlesinger, *op. cit.*, p.201.
- (25) *Congressional Quarterly Weekly Report, op. cit.*, p.1712.
- (26) Davis, James W., *The American Presidency*, 2nd ed., Praeger, 1995, pp.250-251.

- (7) Nathan, James A. and Richard L. Oliver, *Foreign Policy Making and the American Political System*, Little, Brown, 1983, p.115.
- (8) Kegley, Charles W. Jr. and Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy: Pattern and Process*, 2nd ed., St. Martin's, 1982, p.418.
- (9) *New York Times*, April 17, 1975, p.E2.
- (10) *Congressional Quarterly Weekly Report*, *op. cit.*, p.1714.
- (11) Treaties and Other International Agreements: The Role of the U.S. Senate, Congressional Research Service, Library of Congress, 2001.
- (12) Gilligan, Michael, *Empowering Exporters*, University of Michigan Press, 1997.
- (13) Rogowski, Ronald, Political Cleavages and Changing Exposure to Trade, in *American Political Science Review*, Vol.81, No.4, 1987, pp.1121-1137.
- (14) Bueno de Mesquita, Bruce and Alastair Smith, A Political Economy of Aid, in *International Organization*, Vol.63, Issue 2, 2009, pp.309-310.
- (15) Bennett, Douglas, Jr., Congress in Foreign Policy: Who Needs It, in *Foreign Affairs*, Vol.57, No.1, 1978, pp.40-50.
- (16) *Washington Post*, February 17, 1990, p.A23.
- (17) Rosati, *op. cit.*, pp.345-346.
- (18) Kegley, Jr. and Wittkopf, *op. cit.*, p.325.
- (19) Hilsman, Roger, *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs*, Harper & Row, 1971, p.82.
- (20) Crabb, Jr. and Holt, *op. cit.*, p.246.