

論文

アイゼンハワー政権とブリッカー修正

西川秀和

はじめに

ブリッカー修正とは、1951年から1957年⁽¹⁾にかけて、ブリッカー上院議員(John W. Bricker)を中心としたグループにより提議された憲法改正案である。それは、「第二次世界大戦以来、外交をめぐる行政府と立法府間で行なわれた争いの中でも最も重大な争いの一つ」[Garrett 1972: 189]であり、「アメリカの外交政策形成をリードするのは、大統領か議会のどちらか」[Schubert 1954: 258]を問うものであった。本稿の目的は、ブリッカー修正の骨子を説明したうえで、アイゼンハワー政権にとってのその重要性と、アイゼンハワー政権がとった対応を明らかにすることである。

1. 外交に関する大統領と議会の関係

本論に入る前に、ブリッカー修正が提議される以前の外交に関する大統領と議会の関係を本節で大まかにまとめておく。19世紀後半、約半世紀にわたって上院は、1898年の平和条約を除いて、多くの重要な条約を拒否し、外交権限のバランスは大きく議会の方に傾いていた。しか

し、20世紀初頭、セオドア・ローズヴェルト(Theodore Roosevelt)が大統領としてのリーダーシップを積極的に発揮することにより、そのバランスは、徐々に大統領の方に傾いていった。その後、ウィルソン政権期にアメリカは第一次世界大戦に参戦したが、戦時には大統領が最高司令官として絶対的な権限を持つことから、それに伴い大統領の外交権限は拡大の一途を辿った。しかし、大戦終了後、議会は戦時の桎梏から解放されたと感じ、終戦に伴う平和条約締結を、外交権限を取り戻す絶好の場としてとらえ、外交権限を再び手中に収めるために条約締結権を最大の武器として活用した。

ウィルソン(Woodrow Wilson)が全国的なキャンペーンまで敢行したのにもかかわらず、議会在が、国際連盟に合衆国が加盟するのを許さなかった原因は、第一次世界大戦後、孤立主義への回帰傾向が強くなったことのみならず、議会在が、外交権限を取り戻そうとしたことにもある[Holt 2000: 121-307]。

外交権限を取り戻そうとする議会の試みは成功し、真珠湾前夜まで主導権を握っていたのは議会であった。事実、フランクリン・ローズヴェルト(Franklin Delano Roosevelt)は、

1937年10月5日に行なった所謂「隔離」演説(Quarantine speech)により、日独伊を隔離し、集団安全保障体制にアメリカが参加することを説いたが、これは結局失敗に終わっている[Campbell and Jamieson 1990: 112-113]。だが真珠湾攻撃以降、戦時の雰囲気の中で、世論は大統領の権限強化を求める傾向にあったので、フランクリン・ローズヴェルトは最高司令官として、議会の意向をほとんど気にかけることなく外交を推し進めていた。中でも枢軸国に対する無条件降伏の要求、ヤルタ会談といった多くの重要な決断はほぼ大統領の独断で決定されている[Ambrose 1991/1992: 124-125]。

フランクリン・ローズヴェルトの急逝後、副大統領のトルーマン(Harry S. Truman)が大統領職を引き継いだ。フランクリン・ローズヴェルトの政治的影響力をも同時に引き継いだわけではなかった。当初、トルーマンの一般的なイメージは「ミズーリから来た小男」というものにすぎず、殊に外交分野に関しては全くの素人だと評価されていた。一方、トルーマンが恐れていたのは、議会が戦前の孤立主義に回帰してしまうことであった[Rourke 1983: 1-18]。

1947年から1949年の間、議会の多数派を共和党が占めているという状況の中で、トルーマンは、冷戦において極めて重要な政策であるトルーマン・ドクトリンとマーシャル・プラン等に対する議会の支持を取り付けることに成功した。ところが、1950年に勃発した朝鮮戦争では、議会の承認を取り付ける労を取らず、あくまで「国連による警察行動」という立場に固執し、さらに戦争目的の変化についても議会に関与させなかったことから、議会の支持を大幅に失った[Ambrose 1991/1992: 124-125]。ブリッカー

修正は、まさにこのような時局の下、その第一案が提議されるにいたったのである。ただ、ブリッカー修正は、先述の通り、トルーマン政権末期の1951年からアイゼンハワー政権期の1957年にかけて提議されたものであり、本稿の目的は、アイゼンハワー政権にとってのその重要性和、アイゼンハワー政権がとった対応を明らかにすることであるから、トルーマン政権末期に提議された修正案については特に触れないものとする。

2. ブリッカー修正とその背景

「第一節 この憲法に列挙されているいかなる権利をも侵害しもしくは制限する条約の規定は、効力を有しない。第二節 いかなる条約も、この憲法に列挙されている合衆国内にある市民の諸権利もしくはその他當然に合衆国の国内管轄に属する事項を監督し統制しもしくは裁判する権利を外国又は国際機関に許與してはならない。第三節 条約は、連邦議会の適当な立法によつてのみ合衆国の国内法として有効になる。第四節 すべての行政協定もしくは大統領が国際機関、外国またはその代表者と結ぶその他の協定は、法律によつて定めた方法で、かつその範囲内においてのみ締結される。協定は、本條が条約、もしくは条約締結に課する制限に服する」[久保田 1955: 101]

以上は、第八十三議会に1953年1月7日、上院合同決議案第一号として提議された憲法修正案である。この修正案は、憲法の最高法規性を定めた憲法第六条第二項を修正しようと意図したものである[Schubert 1954: 260]。ブリッカーが上院に提議した憲法修正案はもちろんこ

れ一つではないが、この第八十三議会上院合同決議案第一号が、所謂「ブリッカー修正」の名で知られる一連の憲法修正案の中で最も代表的なものである。ブリッカー自身の言葉によれば、「条約や行政協定により、アメリカ国民の基本的権利が侵害されることを防ぎ、また本質的に[アメリカ国民に]帰属する主権が犠牲になることを防ぐ」[Government Printing Office 1953a: 1948]ためにはこうした憲法修正は必要不可欠なものであった。

なぜ1950年代にこのような修正が提議されることになったのか。それは、ブリッカー修正の賛同者達の多くが、孤立主義的傾向を持ち、アメリカの国家主権が、国連と戦後の外交方針を左右していた国際主義者達によって損なわれるのではないかと危惧していたからである。さらに彼らはSEATOのような条約を基にした機構が設立されることにより、議会の宣戦布告権が、外国政府や大統領の手中に陥りかねないと考えていた[Pyle and Pious 1984: 246-247]。さらに1950年代のアメリカでは、リトルロック事件で象徴されるように、人権は、冷戦構造の中で特別な意味を帯びていた。なぜなら冷戦期においてアメリカは、ソ連圏における残虐行為や自由の抑圧といった「人権侵害」を批判するという基本的スタンスをとる一方[西川 2005]、アメリカ国内での人種差別は解消されたとはいえない状況にあり、国連やその他の国際機関が主導する「人権条約への参加は、国内の人権状況を共産主義諸国を含む他の締約国の監視下に置く危険な行為として認識されるようになった」[小野 2001: 53]のである。

中でもブリッカーが特に危惧していたのは、何らかの国際機関によって合衆国の主権やアメ

リカ国民の基本的権利が損なわれることであった。それはブリッカーの次の言葉によく現れている。

「国連は危険な野望に駆り立てられている。その野望とは、世界のあらゆる人々に政治経済両面にわたる権利と義務を規定し押し付けようというものである。野望を達成する手段として、国連とその下位組織は、全地球的な条約をいくつか準備している。多くのアメリカ人は、国連が、国連憲章の条文の下で国際平和と安全を維持する重要な役割を担っていると思っている。だが、もし[国連が]基本的人権を管轄する権限を要求し、国家主権を脅かす場合、愛国的なアメリカ人なら国連を支援することはできないだろう」[Government Printing Office 1951b: 10795]

またブリッカーは、ダレス(John Foster Dulles)が國務長官に就任する以前に行なったルイヴィル演説⁽²⁾を、自説の根拠として引用している。

「条約締結権は絶大な権力であり、濫用されやすい。条約は国際法を形成し、また国内法をも形成する。我が国の憲法の下では、条約は国の最高法規となる。条約は憲法を超越することができる一方、議会法は憲法に従わなければ無効であるので、条約は、実際、通常法よりも上位のものである。例えば、条約は、議会から権限を奪い、それを大統領に与えることもできる。そして州から権限を奪い、それを連邦政府や何らかの国際的組織に移譲することもできる。また条約は、権利の章典によって人民に与えられた権利を損なうこともありうる」[Government Printing Office 1952: 5220]。

ブリッカーは、国連によって様々な形で準備

されている多くの条約が、もし批准されれば、悲劇的な結果を生むということをダレスは言いたかったのだと解釈している [Bricker and Webb 1954: 531]。ブリッカーは、決議案提出後、その各節について上院で説明を行っている。まず第一節は、「『権利の章典』が人々に保障する権利が条約によって無視されることがないように」 [Government Printing Office 1953a: 1948] し、条約に対する合衆国憲法の優位性を明らかにするものである。建国の父達は、条約が、国内問題に関する立法の道具として利用されるような事態を全く想像していなかったので条約締結権に対して制限を設けるべきだとブリッカーは主張した。第二節は、「国際組織が条約により、アメリカ市民の純然たる国内の諸権利、または本質的に国内的な諸問題に介入するのを防ぐことができる」 [Government Printing Office 1953a: 1949] ようにするものである。第三節は、「[合衆国]憲法は、条約が立法過程を経ずに国内の最高法規となることを認めている点で特異である」 [Government Printing Office 1953a: 1952] 点を改善しようとするものである。第四節は、「行政協定に条約締結権における制限と同じ制限を課するというもの [Government Printing Office 1953a: 1952] である。行政協定は、条約と異なり議会の承認を必要としないのにもかかわらず、条約同様に国内の最高法規となっているのが問題であり、条約締結権に制限を課す一方で、行政協定にも制限を課さなければ、片手落ちになるというのがブリッカーの考えであった。すなわち、第四節は、「立法分野における『無法地帯』をなくすこと」 [Government Printing Office 1953a: 1952] がねらいである。そもそも行政協定は、建国初期において、西部

の開拓に伴う土地買収の際に結ばれたのが端緒である。第二次世界大戦後、その締結数は飛躍的に増大し、大統領の外交権限拡大に重要な役割を占めるようになった [久保 1993: 115-116]。最後にブリッカーは次の言葉で発言をまとめている。

「もし世界がアメリカに、基本的人権は国家からの賜物であり、それ故、条約により規定できると納得させようとするなら、アメリカは本当に深刻な危機を迎えるだろう。それはまさにアメリカ最大の危機である。合衆国と世界に迫る重大な危機に立ち向かうために、合衆国憲法修正こそが適切なる防御策である」 [Government Printing Office 1953a: 1953]

ブリッカーの観点では、上院の現状は、条約作成の際、上院に意見を求めるようにと大統領に嘆願するのが精一杯であり、憲法に明記されている「助言」という言葉は、もはや意味をなしていないというものであった。そもそも上院が第一議会で助言する権利を放棄していなかったなら、ヤルタやポツダムといった大失敗は起こりえず、自由を愛する数百万の人民がクレムリンの暴君によって苦しめられることはなかっただろうとブリッカーは述べている [Government Printing Office 1951a: 2969]。さらに行政協定についてブリッカーは、議会の認可を経ずして大統領が行政協定を違法に結んだが故に、合衆国は今日、様々な困難に直面しているのであり、そうした深刻な情勢に鑑みれば、国際条約に対する憲法の規定を明らかにし、行政協定の範囲を規定することは必要不可欠であると述べている [Government Printing Office 1951c: 11361]。

条約締結権に関しては、早くも『ザ・フェデ

ラリスト』の中で、「条約を締結する権限は、とりわけ、それは戦争、和平、および通商に関連しているので、重要な権限の一つであり、したがって、それは、その目的に最も適した人びとにより公共善に最も貢献する方法で行使されるよう、用意周到な安全策をとらない、最高の信頼度を確保できるような方式でのみ委託されなければならない」[Hamilton, et al. 1873: 483]とジョン・ジェイ(John Jay)が論じている。ジェイは条約締結権の重要性を説いてはいるが、それに制限を課すべきだとは言っていない。「どのような性質の条約であれ、その交渉の過程では、完全な秘密保持と迅速な処理が往々にして要請される」[Hamilton, et al. 1873: 485]ので、「条約を締結する際に大統領は上院の助言と同意により行動しなければならないから、熟慮したうえで大統領は機密情報を管理することができる」[Hamilton, et al. 1873: 486]とジェイは述べている。さらにジェイは、条約締結権の管轄について、「人民が立法部に法律を制定する権限を与えたからといって、市民が拘束され影響を受け得る、その他すべての主権行使の権限を、同様に立法部に与えるべきだということにはならない」[Hamilton, et al. 1873: 487]と論じ、条約締結権が完全に立法部の管轄にあるわけではないことを明白にしている。しかし、条約が、国内問題に関する立法の道具として利用されるような事態を想定したうえで、ジェイがこのように論じたのかは定かではない。ブリッカー自身が『ノートルダム・ロイヤー』に発表した論稿でも、『ザ・フェデラリスト』が引用されているものの、以上に示したジェイの論点には言及していない[Bricker 1954: 532]。

ブリッカーは、大統領が議会に諮ることなく

条約締結権や行政協定を恣意的に利用することを阻止しようと考えていたようであるが、優先されるべき目的は、先にも述べた通り、何らかの国際機関によって合衆国の主権やアメリカ国民の基本的権利が損なわれることを阻止することであった。そのためブリッカーは、合同決議案第一号が大統領の条約締結権を著しく制限するという反対意見に対して、そうした制限は大統領にのみ課されるのではなく、議会にも課されるものであると述べ、ついで大統領と議会の権力配分のバランスを乱すという反対意見に対しては、合同決議案第一号の目的は「大統領、上院、そして議会全体の権力を抑制し、個々人の自由を守ることにある」[Government Printing Office 1953b: 10823]と弁明している。1953年4月28日にアメリカ商工会議で行なった演説でも「我々は、大統領と上院による条約締結の手法を変えようとは意図していない」[Government Printing Office 1983: 1809]とブリッカーは述べ、さらに修正によりアメリカ国民の権利が守られるはずだと繰り返し強調している。つまり、ブリッカーにとって、合同決議案第一号は、外国と交渉を行なう大統領の排他的地位を損なうものではなかったのである。

3. アイゼンハワー政権の対応

「私の見解では、上院が上院合同決議案第一号、もしくはその決議に原則的に賛同する議員によって提案された代案を通過させた場合には、我々が行なおうとしている事業に深刻な影響が及ぶことになるだろう」⁽³⁾とダレス国務長官は、ブリッカー修正が外交政策決定にどのような影響を及ぼすかというアイゼンハワー(Dwight D.

Eisenhower)の問いに対して答えている。

ブリッカー修正が議論の的となっていた1950年代、アイゼンハワー政権は、原子力エネルギーの平和利用に関する交渉、北大西洋条約の核となる欧州防衛共同体に関する交渉、西太平洋とアジアでの集団安全保障体制構築に関する交渉などを各国政府と活発に行なっていた。北大西洋条約に関して結ばれた行政協定だけでもその数は、約一万にも及んでいた[Dean 1953: 5]。そのような状況下で、ダレスは、ブリッカー修正に対して「我が国が外交を行なう上での深刻な障害」[Government Printing Office 1983: 1786]となるものだとはっきり反対の意を示している。またダレスにとって、ブリッカー修正はアメリカの外交における新たな孤立主義時代の先駆けとなりうるものでもあった[Curry, et al. 1989: 161]。

ダレスは、ブリッカー修正成立を阻止し、さらにアイゼンハワー政権が共和党の綱領を守っていないというブリッカーの批判に答えるために、人権条約や女性の政治的権利に関する条約などを締結しないことを約束した[Schubert 1954: 273-274]が、もともとダレスは、ジェノサイド条約やその他の人権に関わる諸条約を合衆国が批准したとしても、ソ連圏に属する諸国のうち条約を批准する国はほとんどないだろうし、仮に批准したとしても遵守される可能性は低いため、条約自体の意義が薄れてしまうだろうと考えていた。それ故、人権条約に関しては締結しないと約束しても、ダレスにとって全く問題はなかったのである⁽⁴⁾。トルーマン政権に引き続き、アイゼンハワー政権もブリッカー修正に対して反対を唱えていた[Dean 1953: 2]。ただその反対は、強硬な手段によりブリッカー

修正を破棄させようというのではなく、大統領の外交権限に制限が及ばないような形で妥協案を探るという形で行なわれた。

アイゼンハワー大統領自身が、公式な場でブリッカー修正について初めてコメントしたのは、ブリッカーが修正案を提議してから二ヶ月ばかり経過した1953年3月19日の記者会見⁽⁵⁾の席上であった。

記者⁽⁶⁾:「昨日、ブリッカー上院議員があなたと話し合った条約に関する憲法修正を支持されますか」

大統領:「たとえスタッフの前だとしても、私がこれまでに聞いた論争の中で最も論議を呼ぶものの一つであることは確かだ。古い格言を一つ、人には二つの耳と一つの舌がある。だから私は、他の所でよりも二倍も静かにするように努めなければならない。憲法修正は非常に議論を呼ぶものである。憲法修正について議論している人々は、本当は憲法を修正しようとはしていないと思う。彼らが言おうとしていることは、『我々は憲法が損なわれるようなことがないようにしている』ということである。ちょっと考えてみると、これは少しおかしなことだと思えてくる。憲法を同じままに保全するために憲法を修正すると言っている。でもこうしたことは、別に大統領が決定を下す必要もないことである。御存知の通り、憲法修正が成立するにしても、下院の三分の二、上院の四分の三の賛成が必要なだけであって、大統領はその数に入っていない」

アイゼンハワーのこうした答え方は、大統領は修正論議に関して局外に立っているというイメージを与え、ブリッカー修正に対して反対する姿勢を隠すやり方である。さらに一週間後の記者会見⁽⁷⁾では、アイゼンハワーは以下のように答えている。

記者⁽⁸⁾:「大統領、ブリッカー修正について先週の動きを追ってみたいと思います。ブリッカー修正は、特に大統領が憲法上の責任を有する条約締結権に関連していますが、この修正はあなたの外交を制限することになると思いますか」

大統領:「ブリッカー修正は、私のために国務長官が分析してくれた通り、私が理解しているところでは、大統領が我が国の外交を効果的に行なうために必要とされる権限を何らかの形で制限するだろう。とはいえ、それが修正の意図であると言うつもりはない。修正案を起草した人々や、それを支持する人が、修正は合衆国の利益になり、合衆国内の国民個々の権利を擁護すると信じていることは全く疑いのないことだ。私は、修正により我が国が不利益を被る、特に大統領が、非常に複雑かつ困難な状況で必要とされる柔軟さを発揮できなくなるのではないかと思っている」

ブリッカー修正成立阻止にアイゼンハワーがどのような政治的リーダーシップを発揮したかを研究したタナンボーム(Duane Tananbaum)は、この1953年3月の記者会見上でのアイゼ

ンハワーの発言をめぐって「国務長官」を引き合いに出したのは非常に「周到な」言い回しであったと評している。タナンボームのこの評言は妥当な見方を表しているように思われる。アイゼンハワーは、政策決定を行なう上で、「見えないリーダーシップ (hidden-hand leadership)」を発揮し、政権内部で積極的な役割を果たしていたが、公的な場では自身の関わりを小さく見せようとしていた[Tananbaum 1988: 77-79]。

こうした記者会見場の発言の背後には、ブリッカー修正に関して政権に非難が及んだ場合、非難を大統領にではなくダレス国務長官に集中するように仕向けるという戦略が秘められていた。事実、ブリッカーは『ノートルダム・ロイヤー』に寄せた論稿の中で、アイゼンハワーを全く批判することなく主にダレスを批判している[Bricker 1954: 547-548]。この戦略が採られたのは、非難をダレスに集中させることで、修正問題以外の諸問題についてブリッカーと大統領が協調していけるようにしなければならなかったからである。つまり、ブリッカー修正問題に過度に関与することにより、ブリッカー修正を支持する共和党上院議員の反発をかい、その他の政策実現に支障をきたすことを、アイゼンハワーは恐れていたのである[Garrett 1972: 196-197]。実際、アイゼンハワーは、この大切な局面において、自ら積極的に反対を唱えようとはしなかったのである。

ブリッカー修正は、1953年6月15日の司法委員会による改訂⁽⁹⁾を経たが、その改訂の際に所謂「ウィッチ・クローズ(which clause)」の是非をめぐって大きな論争が巻き起こった。「ウィッチ・クローズ」導入のねらいは、条約に対

する憲法の優位性を確認し、さらに州に条約を拒否する権限を与えることであった[Bricker 1954: 540-542]。もちろん、この条項はアイゼンハワー政権にとって受け入れがたいものだった。なぜなら、州に条約を拒否する権限を与えることは、外交政策の分裂を招き、大統領の外交権限を弱体化させるものだからである。

アイゼンハワーは7月1日の記者会見⁽¹⁰⁾で、「どんな条約であれ、憲法をなおざりにしたり、とって代わったりすることはない」と述べて、条約に対する憲法の優位性を確認した一方で、「憲法によって規定された伝統的な権力分立と必要不可欠な調和を妨げるようなことには決して同意しない」と修正の行き過ぎを牽制しようとしている。

しかし、アイゼンハワーのこのコメントに対して新聞各紙は、概ね冷淡な批評をしている。その論調は、合衆国憲法や国内法に抵触するような条約を国連が準備している状況の下で、アイゼンハワーが、条約は憲法や国内法に取って代わるようなことなどないとおざなりに片付けたのは驚きであり⁽¹¹⁾、ブリッカー修正は、国際的な権力からアメリカ市民を守るために必要であるから、何故アイゼンハワー政権が代案を出し、妥協しようとしているのかわからないといったものであった⁽¹²⁾。

こうした状況の下、7月17日の閣僚会議でダレスは、アイゼンハワーに、ブリッカー修正について、水面下で交渉を続けるか、それとも大統領の立場をすべての上院議員にはっきり示すか、そのいずれかの立場を示せと決断を迫った[Government Printing Office 1983: 1824]。さらに7月21日、ダレスとブローネル司法長官(Herbert Brownell)は、ブリッカーに妥協案を

示したが、ブリッカーはそれを受け入れることを拒否した。この時点で政権側は、ブリッカーとの妥協を断念し、ノーランド上院議員(William F. Knowland)に政権側の妥協案をブリッカー案に代わる案として提議するように依頼した[Tananbaum 1988: 108-109]。アイゼンハワーは、ノーランド上院議員に、「現状のブリッカー修正を認めることは、海外の同朋と敵双方に、アメリカが国際問題におけるリーダーシップを放棄すると伝えるようなものだ」[Garrett 1972: 198]という公開書簡を送付し、ブリッカー修正に対して反対の姿勢を明示していた。ノーランド案とブリッカー案は、憲法に抵触する条約は無効であるという条項については同じである。しかし、ノーランド案は、行政協定に関する節とウィッチ・クローズが削除されている点でブリッカー案と大きく異なる[Dean 1953: 3]。このノーランド案について、1953年7月22日、アイゼンハワーは以下の公式声明⁽¹³⁾を発表した。

「ノーランド上院議員は今日、合衆国憲法修正決議を提議した。その目的は、大統領によって締結され、合衆国の代表として上院の三分の二が同意した条約は、憲法を凌駕するものではないと保証することである。修正決議は、条約と行政協定は憲法を侵害してはならないと規定している。(中略)。私はこの決議案に無条件の支持を与えている。我が国の政体の下では、大統領は外交を行なう責務を担っている。すべてのアメリカ人は、これこそが一貫した共和制の歴史の中で、うまく機能してきた伝統的な施策であると知っている。私は、大統領が外国政府と交渉する際に必要とする能力を奪うような修正には反対するが、憲法に反して大統領権限が

行使されないようにするノーランド修正には進んで支持を与える。大統領のすべての行いは、国内であれ、外交であれ、憲法の保障する範囲内でなければならない。つまり、伝統的な条約締結権を改変し、大統領が憲法によって保障されている形で外交を行なうことを阻害するような修正に対して、私は一貫して反対している。今日、歴史上かつてないほどに、我が国は諸国と協定をうまく結んでいく必要がある。大統領として私は、憲法擁護の誓いをなした。私はそれ故、大統領の伝統的な外交権限を損なうような改変にも反対する」

この声明は、ノーランド案に対する支持を明らかにすることにより、ブリッカー案成立を阻むことがねらいである。ノーランド案に対する支持を示しつつも、大統領の外交権限を阻害することが憲法に背くことであると示唆することで、ブリッカー案に対する支持を喪失させようとしている。そもそも条約締結権については、もともと憲法が起草された時、他の箇所比して綿密な検討が加えられたとは言い難いものであった。建国以前、そうした権限は概ね本国イギリスに属していたから、偉大な建国の父達といえどもその点に関しては経験が不足していたのである。建国の父達が恐れていたのは権力の濫用であり、外交に関して、大統領と上院にそれぞれお互いに対する拒否権を持たせることで権力の濫用を防止しようと考えていたのである [Holt 2000: 1-13]。

アイゼンハワーは内容がどうであれ、当初から憲法修正自体を望んでいなかった。そのことは、兄のエドガー(Edgar N. Eisenhower)への手紙⁽¹⁴⁾の中でアイゼンハワーが以下のように書いていることからわかる。

「行政府と立法府のバランスに関する建国の父達の叡智は、何度も何度も示されてきたはずだと私は思う。私は、改変されるべきではないと立証するために憲法を修正する意味は無いと思う。私が特に賛意を抱くのは、憲法が改変されるべきではないということであり、それが修正を望まない理由である」

結局、ブリッカーは、修正の本来の目的が果たせないとしてノーランド案受け入れを拒絶した。さらに 1953 年 12 月 19 日、ブローネル司法長官はブリッカーと会談し、「ウィッチ・クローズ」を削除し、行政協定に関する条文を完全に削除する案を提案した⁽¹⁵⁾が、再度ブリッカーは、ウィッチ・クローズの削除に同意しないと伝えてきた [Government Printing Office 1983: 1830]。

このような趨勢の下、第八十四議会での表決を間近にひかえた 1954 年 1 月 11 日、大統領は立法協議の席上でブリッカー修正に対してははっきりと反対意見を示している。アイゼンハワーは、ブリッカー修正について正確な知識を持っている者は非常に少ないので⁽¹⁶⁾、政権がこの問題についてどのような信念を持っているのかははっきり示すことで生じる政治的利益をよく認識する必要があると述べる一方で、逆に信念を持たなければ、政権は政治的にまずい状況に追い込まれるだろうと示唆した。アイゼンハワーにとって、ブリッカー修正を受け入れることは、大統領が憲法擁護の義務を負っていることから、憲法に背くことを意味していた。だからあくまでも「ウィッチ・クローズ」に反対するために戦うというのがアイゼンハワーの真意であった。ブリッカーが、州政府までも外交に容喙させようとしているのが問題であり、本来、外交は、

合衆国全体で単一でなければならないとアイゼンハワーは論じ、最後に条文についてお互いに検討しあうことは歓迎するが、全く妥協できない点もあると結んだ[Government Printing Office 1983: 1832]。つまり、アイゼンハワーの基本方針は、条約に対する憲法の優位性を確立するために修正が必要であることを認めながらも、孤立主義からの脱却を目指す勢力への影響力を保持したままで妥協案を成立させることにあった[Government Printing Office 1983: 1834]。

アイゼンハワーがこのように自らの考えを語った後、1月13日に行なわれた記者会見⁽¹⁷⁾で一人の記者が以下のように質問した。

記者⁽¹⁸⁾:「大統領、ブリッカー修正についてあなたの現在の立場を、混乱をまねかないようにお聞きしたい。あなたは、制定法により強要できない条件を州に押し付ける条約を締結する権限の行使を不可能にする修正をお認めになりますか」

この記者の質問は、非常に答えづらいものである。記者の論法に従えば、ブリッカー修正に反対することは、すなわち条約を締結することで「制定法により強要できない条件を州に押し付ける」ことを大統領が是認することになる。もちろんそうなれば、州または人民に留保された権限を保障する憲法第十修正に背くことになる。アイゼンハワーは以下のように慎重な言い回しで質問に答えた。

大統領:「言っておかなければならないことは、あなたが持ち出した議題は、私の言いたいことを正確に分かっていたくためにちょっとしたレクチャー

が必要だということだ。(中略)。歴史をひもとけば、連合規約の下で各州は条約を拒否する権利を持っていたことが分かるだろう。そのため、(中略)建国の父達は、適切に批准された条約は、合衆国憲法をも含む国内法に優先すると規定したのである。それは、他国の同等の代表と会談する合衆国の大統領や國務長官といった個々の代表が、単一の政府を代表し、より大きな権限を持って話し合えるようにするためであった。四十八の州政府それぞれを代表するという不可能なことはしようとはしなかったのである。条約締結権が我が国の憲法に反して利用されるという不安が非常に高まっている。あなた方の中で、ノーランド上院議員がブリッカー修正に代わる案を提議した際に私が出した声明を覚えている人がいると思う。その声明の中で私は、私が進んで同意することがあると言った。つまり、我が国の憲法の条文に抵触するいかなる種類の国際協定、条約、行政協定も無効であるということに私は同意する。(中略)。後法により条約の項目を無効にする権限が議会にあることは疑いもないことである。我が国の憲法が損なわれる恐れがあれば、私はそのすべての修正に同意するだろう」

条約によって「制定法により強要できない条件を州に押し付ける」可能性の有無については全く触れず、歴史的事実を引き合いに出しながら、外交の代表権に関する問題を述べることに

より論点をぼかしている。記者の質問が端緒となり、ブリッカー修正賛成派を殊更に刺激するような事態に陥らずにすんだのである。しかし、立法協議での発言とは異なり、アイゼンハワー自身の言葉では、政権がブリッカー修正についてどんな信念を持っているのかははっきりとは示されていない。これは、先述の通り、アイゼンハワー自身のブリッカー修正に対する関わりを、公的な場では小さく見せようとした方針に従ったのであろう。その傍証として、アイゼンハワー自身は、ブリッカー修正の具体的な条文については一切触れていないということが挙げられる。

さらに2月10日の記者会見⁽¹⁹⁾ではそうした姿勢が如実に現れている。

「御存知の通り、私は我が国の憲法修正において公的な役割を担っていない。修正が下院の三分の二の承認を得て、さらに上院でも承認を得たとしても、それはそれで仕方ない。彼らがそこで従っている手順についてだが、それは彼らに任せておこう。私はそうした手順に関与するつもりはない。(中略)。私がいつも言っていることは、アメリカ国民を安心させる修正以外には必要ないということである。私は、たいへん多くの草案を検討した中で、その目的に外れていないものに関しては、実際、反対していない。それだけだ。私は、大統領と国務省が行なっている我が国の外交を妨げ、憲法により規定された権力分立を覆すようなことにただ反対しているだけである」

前半部分は、アイゼンハワーがブリッカー修正に関して局外に立っているという繰り返し使われたイメージをここでも打ち出している。また、ここで使用されているレトリックは欠落三

段論法である。つまり、憲法により規定された権力分立を覆すようなことに反対し、さらにアイゼンハワー政権が事実上、ブリッカー修正に反対していることを考慮すれば、憲法を侵害しているのはブリッカー修正であると聞き手に推理させ納得させるという手法である。対象を直接非難せず婉曲に非難する場合、欠落三段論法は有効な手法だと考えられる。

この記者会見の後、ブリッカー修正は、1954年2月25日、第八十四議会で表決にかけられたが、結局、50対42の票差で否決された[Government Printing Office 1954: 2262]。ブリッカー修正成立阻止というアイゼンハワー政権の目的は達成されたのである。ブリッカー修正が否決された原因のすべてが、アイゼンハワー政権が駆使した戦略にあるわけではないだろうが、少なくとも一つの大きな原因となったのは確かであろう。もちろん、そうした戦略は、議会と大統領の関係を損なう可能性もあるので大部分が表立ったものではなかった。ブリッカー修正否決後、3月3日の記者会見⁽²⁰⁾で大統領は次のように話している。

記者⁽²¹⁾:「議会で行われたブリッカー修正に関する討議の結果に満足していますか」

大統領:「私が言えることは、強くてより良いアメリカを築くために絶対に不可欠な計画に特別に貢献できて嬉しいということだけである。私がブリッカー修正に関して言えることはそれで全部です」

ブリッカー修正が破棄されたことは、見方によっては、大統領と議会との間の外交権限をめぐる争いにおいて大統領が勝利したと見るこ

とができる。しかし、アイゼンハワー政権にとって「大統領の勝利」を喧伝するのは得策ではなかった。なぜなら大統領の政策を推進するにあたっては、議会の協力が望ましいからである。それ故、「強くてより良いアメリカを築くために絶対に不可欠な計画」という曖昧な言葉が選ばれたのであろう。これは一種のフェンス・メンディングとなりうる言葉である。

上院合同決議案第一号が否決された後、1954年8月5日に上院合同決議案第百八十一号が、さらに1956年12月にアイゼンハワー政権との妥協案がブリッカーにより提議されたが、いずれも成立しなかった[Tananbaum 1988: 194-195, 206]。つまり、1951年から1957年の一連の提議の中でブリッカー修正をめぐる論争が最も過熱したのは、以上で見てきた通り、1953年から1954年であった[Garrett 1972: 196]。

4. 結語

「このブリッカー修正問題について聞いたことがある全国の人々(少数であるが)は、フランクリン・ローズヴェルト大統領が第二次世界大戦の間、権力を拡大しすぎたために憲法を危機にさらしたという考えにとりつかれている。また彼らは、国際機関が国連憲章により合衆国の内政に干渉する権利を与えられていると確信している。その結果、『ブリッカー修正』の文言は、彼らの目には、憲法によって保障された権利と自由を守るためには必要不可欠なものだと映った」

アイゼンハワーは知人へ宛てた手紙[Government Printing Office 1983: 1833]の中

でブリッカー修正が提議されるに至った背景を以上のように分析している。この分析に従えば、ブリッカー修正は、孤立主義的感情が発露したものだという見方だけではなく、20世紀に入ってから大統領権限が徐々に拡大しているという趨勢を改めて問題視したものであったと位置付けることができる。当時の新聞などでは、アイゼンハワーがブリッカー修正問題に深い理解があるのか疑問視する傾向もあったが、アイゼンハワーは問題の本質を完全に理解していたのである。

ブリッカー修正が結局成立することなく、それどころか後にアイゼンハワー・ドクトリン⁽²²⁾に対する議会の支持を取り付けることにさえ成功したことからも考えて、アイゼンハワーが駆使した戦略は有効であったと考えることができる。アイゼンハワーに関する研究者の中で最も著名な研究者の一人であるアンブローズ(Stephen E. Ambrose)の言葉によれば、アイゼンハワーは「外交政策の主導権を大統領側に取り戻した」[Ambrose 1991/1992: 125]のである。戦略の基本方針は、ブリッカー修正以外の問題に関して上院との協調関係を崩すことなく、ブリッカー修正に対してははっきりと政権側の反対を伝えるというものであった。その基本方針の下、採用した戦略は、基本的にブリッカー修正に関して強硬な反対を自ら示さず、代弁者によるか、もしくは水面下で反対を唱えることであった。このようにブリッカー修正成立阻止という目的は達成されたのだが、もちろん、その成功の要因がすべてレトリック戦略にあるとは言えない。ただ、それを主な要因の一つとして数えることはできるだろう。

たとえ、ブリッカー修正が不成立に終わった

としても、ブリッカー修正の意義は薄れることなく現在にまで及ぶものだと私は思う。ブリッカー修正によって挙げられた諸問題点を確認することは、国連や国際条約に対するアメリカ政府の動静を読む場合、アメリカ政府の基本スタンスを理解する一助になるからである。加えて

ブリッカー修正問題を検討することは、大統領と議会が具体的にどのような政治関係を構築しているのかという大きな枠組みを知るうえで、有用な一考察になると私は思う。

[投稿受理日 2005.00.00/掲載決定日 2005.00.00]

注

- (1) 1951年9月14日、ブリッカーにより上院合同決議案第百二号が提議されてから、ブリッカーが1956年12月に作成した修正案に関して政権側との妥協が実らなかった時期までを指す。その後、ブリッカーは1958年の選挙で落選している。
- (2) 1952年4月11日にアメリカ法曹協会の地方会合で行なわれた演説。
- (3) Letter from John Foster Dulles to Dwight D. Eisenhower, January 20, 1954(*John Foster Dulles Chronological Files Box 6* 所収).
- (4) Memorandum for the President, the White House, March 31, 1953. Subject: Bricker Resolution (*John Foster Dulles Chronological Files Box 2* 所収).
- (5) The President's News Conference of March 19, 1953(*Public Papers of the Presidents: Dwight D. Eisenhower 1953* pp.109-110 所収).
- (6) シカゴ・トリビューンの Laurence H. Burd.
- (7) The President's News Conference of March 26, 1953(*Public Papers of the Presidents: Dwight D. Eisenhower 1953* p.132 所収).
- (8) クリスマン・サイエンス・モニターの Neal A. Stanford.
- (9) 各節の内容およびそれに関する討議については、Johnson, Loch K, [1984], pp.93-100 を参照されたし。
- (10) The President's News Conference of July 1, 1953(*Public Papers of the Presidents: Dwight D. Eisenhower 1953* pp.469-470 所収).
- (11) *Charlotte Observer*, July 7, 1953.
- (12) *San Francisco Examiner*, July 25, 1953.
- (13) Statement by the President on a Proposed Amendment to the Constitution Relating to Treaties. July 22, 1953(*Public Papers of the Presidents: Dwight D. Eisenhower 1953* pp.509-511 所収).

- (14) Letter from Dwight D. Eisenhower to Edgar Eisenhower, March 27, 1953(*The Diaries of Dwight D. Eisenhower, 1953-1961 Box 3* 所収).
- (15) Memorandum of Meeting with Congressional Leaders on Bricker Amendment, Dec. 19, 1953(*John Foster Dulles Chronological Files Box 6* 所収).
- (16) ブリッカー修正に対する国民の認知度はかなり低く、1953年10月7日の調査で、ブリッカー修正について聞いたり読んだりしたことがあると答えた人の数は全体の二割にも満たなかった。その後の調査でもブリッカー修正についてその内容まで正確に把握している人の数は全体の一割にも満たなかった [American Institute of Public Opinion 1972: 1176, 1206].
- (17) The President's News Conference of January 13, 1954(*Public Papers of the Presidents: Dwight D. Eisenhower 1954* pp.51-53 所収).
- (18) バッファロー・イブニング・ニュースの Nat S. Finney.
- (19) The President's News Conference of February 10, 1954(*Public Papers of the Presidents: Dwight D. Eisenhower 1954* pp.251-252 所収).
- (20) The President's News Conference of March 3, 1954(*Public Papers of the Presidents: Dwight D. Eisenhower 1954* pp.296 所収).
- (21) バッファロー・イブニング・ニュースの Nat Finney.
- (22) アイゼンハワー・ドクトリンを受け入れることにより、議会は、国際共産主義が支配する国によって軍事攻撃にさらされている国に対し支援を与える必要性があると大統領が判断した場合、合衆国の軍事力を中東地域で行使する権限を大統領に認めたのである [Ambrose 1991/1992: 121].

参考文献

小野泉 [2001]、「人権条約と米合衆国憲法—ブリッカー修

- 正を手掛かりとして一『一橋論叢』v.125(1): 51-68 頁。
- 久保憲一 [1993]、『現代アメリカ大統領—その地位、任務および指導力の制度的考察』嵯峨野書院。
- 久保田きぬ子 [1955]、「ブリッカー修正—アメリカにおける條約締結權に関する憲法修正案のその後の動きについて」『国家學會雜誌』v.68(11・12): 96-110 頁。
- 西川秀和 [2005]、「トルーマン政権前期における冷戦レトリック」『ソシオサイエンス』v.11: 97-112 頁。
- Ambrose, Stephen E. [1991/1992 winter], “The Presidency and Foreign Affairs”, *Foreign Affairs*, v.70: pp. 120-137.
- American Institute of Public Opinion, [1972], *The Gallup Poll: Public Opinion 1935-1971*, v.2, Random House.
- Bricker, John W. and Charles A. Webb [1954], “The Bricker Amendment: Treaty Law vs. Domestic Constitutional Law”, *Notre Dame Lawyer*, v.29 (4): pp.529-550.
- Campbell, Karlyn Kohrs and Kathleen Hall Jamieson [1990], *Deeds Done in Words: Presidential Rhetoric and the Genres of Governance*, The University of Chicago Press.
- Curry, James A., Richard B. Riley and Richard M. Battistoni [1989], *Constitutional Government: The American Experience*, West Publishing Company.
- Dean, Arthur H. [1953], “The Bricker Amendment and Authority over Foreign Affairs”, *Foreign Affairs*, v.32 (1): pp.1-19.
- Garrett, Stephen A. [1972], “Foreign Policy and the American Constitution: The Bricker Amendment in Contemporary Perspective”, *International Studies Quarterly*, v.16 (2): pp. 187-220.
- Government Printing Office [1951a], *Congressional Record*, v.97 (3).
- [1951b], *Congressional Record*, v.97 (8).
- [1951c], *Congressional Record*, v.97 (9).
- [1952], *Congressional Record*, v.98 (4).
- [1953a], *Congressional Record*, v.99 (2).
- [1953b], *Congressional Record*, v.99 (8).
- [1954], *Congressional Record*, v.100 (2).
- [1983], *Foreign Relations of the United States 1952-1954*, v.1 (2).
- Hamilton, Alexander, John Jay and James Madison [1873], *The Federalist: A Commentary on the Constitution of the United States*, J. B. Lippincott & Co.
- Holt, W. Stull [2000], *Treaties Defeated by the Senate: A Study of the Struggle between President and Senate over the Conduct of Foreign Relations*, The Law Book Exchange, LTD.
- Johnson, Loch K, [1984], *The Making of International Agreements: Congress Confronts the Executive*, New York University Press.
- Pyle, Christopher H. and Richard M. Pious [1984], *The President, Congress, and the Constitution*, The Free Press: A Division of Macmillan, Inc.
- Rourke, John [1983], *Congress and the Presidency in U.S. Foreign Policymaking: A Study of Interaction and Influence, 1945-1982*, Westview Press.
- Schubert, Glendon Austin Jr. [1954], “Politics and the Constitution: The Bricker Amendment During 1953”, *The Journal of Politics*, v.16 (2): pp.257-298.
- Tananbaum, Duane [1988], *The Bricker Amendment Controversy: A Test of Eisenhower's Political Leadership*, Cornell University Press.