

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——

はじめに

人権とは、憲法学の領域においては伝統的に、個人と国家の関係で生ずる問題とされてきた。しかし今日、人権は国内問題であると同時に、国際的関心事項であるということもまた、周知のことである。人権の国際的保障は様々な局面から行われるが、法的には人権条約が大きな役割を果たしている。だがここで一つの問題が生ずる。それは、人権条約と、伝統的な人権保障の担い手である憲法との関係である。

憲法と条約の関係については、従来は主として、国際法と国内法の関係についての一元論・二元論、あるいは、国内法秩序における憲法と条約の効力関係という観点か

ら検討されてきた。しかし人権条約は、こうした関係を越えた問題を提起する。なぜならば、伝統的条約が国家間の契約という性格を持つのに対し、人権条約は締約国と個人の関係をも規制するからである。また、条約の主題である人権は国家の枠を超えて觀念されており、その意味で人権条約は、個人に国際法上の権利主体性を認める可能性をも示唆する。

米合衆国では、条約による人権保障体制が整えられようとしていたまさにその時期、人権条約が国内法秩序に与える影響について、詳細な検討が行われていた。そしてその憲法上の諸問題を解決するために、人権条約の批准を不可能にすることを目的とする憲法修正案、いわゆるブリッカー修正が提起されるに至ったのである。本稿

小野泉

は、このブリッカー修正を手掛かりとして米合衆国憲法上の人権条約の問題点について検討することにより、憲法による人権保障と条約による人権保障の関係について考察しようとするものである。

第一章 米合衆国の人権条約に対する姿勢

すべての人が生命、自由、幸福追求の権利を持つと謳う独立宣言に示される通り、米合衆国は、その誕生自体が人権に対するメッセージを有する国である。⁽¹⁾ 国際的にも米合衆国は、人権問題に積極的に取り組んできた。しかし、その活動に対しては文化帝国主義、国内の人権状況とのダブルスタンダードなど批判も多い。そして、人権条約への姿勢もまた負の側面として挙げられる。

米合衆国は、国連創設当初から人権章典起草作業に積極的に参加してきた⁽²⁾が、それを国内に導入することにはむしろ消極的であった。例えば自由権規約は、国連総会で一九六六年に採択されたが、米合衆国が署名したのは一九七七年であり、批准と国内的発効には一九九二年まで待たねばならなかった。⁽³⁾

では、批准に際して米合衆国は、人権条約の憲法上の

問題をどのように解決したのか。これを考える手掛かりの一つに、批准への留保等がある。それというのも留保等とは、国際法を国内法に取込む際に両者の衝突を回避するために付されたのであり、またそこには、米合衆国の人権保障の特徴がその限界を含めてよく示されているのである。

米合衆国は、自由権規約の批准に詳細な留保等を付している⁽⁴⁾。そして実は、この留保等がブリッカー修正の内容に極めて類似しているのである。⁽⁵⁾ ブリッカー修正とは、一九五〇年代にブリッカー上院議員らが提案した、条約締結権と行政協定締結権の制限を目的とする憲法修正案の総称である。代表的な案である上院合同決議案第一号(一九五三年)は、条約について次のように規定する。⁽⁶⁾

セクション1「憲法に抵触する条約の規定は、効力を有しない」

セクション2「条約は、条約が存在しない場合に有効である立法によってのみ米合衆国の国内法として有効となる」

また、この憲法修正の真の目的の一つは人権条約の批准の阻止であるということが、ブリッカー自身によって

明らかにされている。⁽⁷⁾

数次にわたる憲法修正の試みはいずれも否決された。それにもかかわらずブリッカー修正が米合衆国の人権条約に対する姿勢に影響を与え続けるのは、そこに米合衆国憲法と人権条約をめぐる問題の本質が示されているからだと言えよう。⁽⁸⁾

第二章 時代背景

一九五〇年代の米合衆国で人権条約への警戒感を形成した要因としては、主として、市民権運動、冷戦と反共主義⁽⁹⁾、フジイ事件⁽¹⁰⁾が挙げられる。

一九五〇年代の米合衆国では、人種差別制度が転換期を迎えていた。第二次世界大戦期に始まった人種分離撤廃の動きは、やがて司法判断にも影響を与えるところとなる。人種制度について裁判上は「分離すれども平等」原則が確立していた。しかし、公立学校における人種別学制度の合憲性ととも、この原則も再検討されることになった。また同時に、有色人種向上協会の活動等により、米合衆国の人種問題は国際的にも広く知られるようになる。

人権は、冷戦構造の中で米合衆国が西側の盟主としての地位を維持するための重要な要素であった。なぜなら、米合衆国は民主主義や人権という理念やシステムを共産主義に対抗する自らの正当化根拠とし、それらを他国に輸出することによって、陣営を維持拡大しようとしていたからである。しかし、米合衆国内に人種差別などの人権問題があるということは、米合衆国的な人権を受容れようとする側にそれに対する疑念を生み、更には、共産主義諸国における人権侵害を告発する資格を米合衆国から奪うことになりかねない。⁽¹¹⁾

このような状況下で、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。また人権条約にはそもそも、起草に参加する共産主義諸国の主張も盛込まれているのである。

国内的にはトルーマン政権は、市民権委員会を組織して人権問題に積極的に対応した。しかし、連邦政府による人種差別撤廃の動きは、保守派や南部出身議員の激しい反発を招く。彼らはこれを、従来州が管轄してきた財産権や婚姻、教育への人種による制限等の社会経済政策

への連邦による介入と捉え、人種問題としてのみならず、州と連邦の権限配分の問題としても論じたのである。故に、社会権規定を含む人権条約も、連邦権限拡大に資する可能性があると批判されたのだ⁽¹²⁾。

そして、まさにこの時期に出されたのが、フジイ事件カリフォルニア州高裁判決である。判決は、国連憲章の規定に違反することを理由として、市民権の無い外国人の土地所有を制限するカリフォルニア州外国人土地法を無効とした。これは、人権条約が現実の脅威であることを示すに充分なものであった⁽¹³⁾。

第三章 担い手

ブリッカー修正は、ブリッカー上院議員とアメリカ法曹協会(American Bar Association以下ABA)を主たる担い手として展開された。彼らが条約締結権を制限する必要性の根拠としてしばしば言及するのは、後の国務長官ダレスによるルイヴィル演説の一節である。

「条約締結権は特殊な権力であり、濫用されやすい。

条約は国際法を形成し、また国内法も形成する。米合衆国憲法の下では、条約は国の最高法規となる。条約は憲

法を無視することができ、議会法は憲法と適合しなければ無効であるから、条約は実際は、通常の法律よりも上位のものとなる。たとえば条約は、議会から権限を取り去ってそれを大統領に渡すこともできる。州から権限を取り去って、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、憲法の権利章典によって人民に与えられた権利を削減することもできるのである⁽¹⁴⁾。」

ブリッカーは、人権条約について以下の問題を指摘した。第一は、人権観の違いである。具体的には国際人権章典草案が自由や権利に多くの制限を付していることを挙げ、これは「自由は放っておかれるべきである」という権利章典を貫く原理との絶縁⁽¹⁵⁾である。また、草案が米合衆国では憲法上の権利として認められない社会的・経済的権利を規定していることについても、連邦政府による絶対的統制を招くという理由で非難する⁽¹⁶⁾。

次に、人権条約が締結された場合の国内法上の地位に着目し、条約が米合衆国人民の権利を破壊する可能性がある⁽¹⁷⁾と指摘する。なぜなら、第一に、最高法規性に関する憲法六条二項は、条約に対する憲法の優位を保障して

いない。第二に、ミズーリ対ホランド事件判決⁽¹⁷⁾がある。

これは、憲法修正一〇条で州に留保されている事項について、それを規制する条約を締結し、条約の実施のための立法に基づいて連邦が管轄権を行使したという事件であるが、この判決で連邦最高裁は、条約締結権は修正一〇条の制限を受けないとし、また、通常の立法と条約を実施する立法の合憲性の判断基準を区別して、実憲法の合憲性を認めた。従って、このように条約締結権が憲法の制限を受けないならば、例えば表現の自由を侵害する条約の締結も可能となり得るのである。⁽¹⁸⁾

以上のことからブリッカーは、条約が取り扱ってはならない事項を憲法上に明示することにより、外交事項と国内管轄を区別する必要があると主張した。すなわち、人権条約を介した他国からの干渉を排し、米合衆国の完全な主権国家としての地位を強調しようとしたのだ⁽¹⁹⁾。

ABAは、ブリッカーと緊密な関係を保ちながらも独自の重要な役割を果たした。なかでも「平和と法委員会 (Committee on Peace and Law through United Nations)」は、人権条約について「州権の縮小と連邦権の拡大、自動執行規定、国内管轄への介入等の問題を指摘

し、これらに対する防御としての憲法修正の必要性を訴えた⁽²⁰⁾。だが、その主要な関心はブリッカーとは異なり、人権条約を利用した連邦政府の権限拡大と、それに伴う州権の縮小の阻止にあったのである⁽²¹⁾。

このようにブリッカー修正は、条約締結権の制限により人権条約の批准を不可能とすることを目的とする憲法修正の試みであったが、そこには、外交事項と国内管轄の区別と、国内における連邦と州の権限配分という、異質の要素が含まれていたのだ。

第四章 上院合同決議案第一号セクション1

ここからは、上院合同決議案第一号についての具体的な検討に入る。セクション1は「憲法に抵触する条約の規定は、効力を有しない」という規定である。

憲法六条二項は、州法に対する連邦憲法・議会法および、「合衆国の権限に基づいて既に締結されまた将来締結されるすべての条約」の優位を定める。だがこの規定では、条約と連邦憲法の関係は明らかにされない。従って、憲法に抵触する条約の無効を宣言することにより、条約締結権は憲法上の実体的制限に服すること、すなわ

ち条約に対する憲法の優位を確定する必要があると考えられたのである。

セクション1の必要性は主として、ミズーリ対ホランド事件判決におけるホームズ判事の法廷意見に求められる。修正一〇条との関連で条約締結権への制限が問われたこの事件において、ホームズは六条二項について次のような解釈を示した。

六条二項によると、法律は「憲法に準拠して (in pursuance thereof)」制定されたときに最高法規性を認められるのに対し、条約は「合衆国の権限に基づいて (under the authority)」締結されたときに最高法規性を認められる。ホームズはこの文言の相違に着目し、『「合衆国の権限に基づいて」が、条約を締結するために規定された公式の行為以上のことを意味するかどうかは疑問」であるが、条約締結権に対する制限は「連邦の立法の場合とは異なる方法で判断されるべきである」と述べる。

そして「全国的な福利のためにもっとも緊急を要する事項の中には、議会の法律が取扱うことはできないが、条約が締結され、それに基づいて制定される法律によってならば取扱うことができるものがあることは明らかであ

る」と判示する⁽²³⁾。

このホームズ意見は、条約が国の最高法規になるために要求されるのは、大統領による批准とそれに対する上院の助言と同意という手続要件の充足のみであると解釈することが可能である。そのためブリッカーは、憲法上の実体的制限を受けない条約締結権が「トロイの木馬」になるのではないかと懸念したのである⁽²³⁾。

たしかに米合衆国憲法には、条約の射程や限界についての明確な規定は存在しない。しかし初期の最高裁判例は、「条約は憲法を変更せず、条約が憲法を侵害する場合にはそれは無効とされる⁽²⁴⁾」として、条約に対する憲法の優位を明確にしていた。だが、ミズーリ対ホランド事件判決はこれを覆すものであり、またこれ以後、条約締結権に対する憲法上の制限の存在を疑わせる判決が相次いで示されることになる⁽²⁵⁾。

これに加え、起草されつつある国際人権章典が、伝統的に国内管轄に属するものとみなされてきた人権についての、超国家的な監視を形成するという革命的な性格を持つものであることが、次第に明らかになる⁽²⁶⁾。そして、このような条約の性格と条約締結権への制限の存在を疑

わせる一連の判決が結びつくならば、条約が市民とその政府との経済的・政治的関係を支配し、他の条約締結国が純粋に地域的性格を持つ問題に干渉する権利を得る恐れがある。⁽²⁷⁾

しかし、六条二項についてはホームズ意見とは別の解釈が示される。それによると、憲法制定者は、法律に掛かる「憲法に準拠して」という文言に「憲法が採択された後に」と「憲法の実体的な要求に従って」という二つの意味を持たせた。しかし条約の場合は、憲法制定以後に締結された条約のみならず、憲法採択以前のアメリカ連合時代に締結されたものにも最高法規性を認める必要があった。そこで、条約については「合衆国の権限に基づいて」という文言を用い、最高法規性に遡及的効力を与えたとされる。すなわち六条二項は、条約が憲法上の実体的な制限を受けず、手続的要件のみを充たすことによって最高法規性を認められるということの意味するものではなく、単に、憲法制定以前に締結されたものを含む条約の州法に対する優越を宣言するものであって、条約締結権に対する制限とは無関係な規定だといふのである。

また、判決の解釈についても異議が呈される。憲法修正の必要性を主張する側は、六条二項の解釈と、条約締結権の制限は連邦の立法の場合とは「異なる方法で判断されるべきである」という部分を強調する。しかし、判決全体を読むならば、ホームズは「条約締結権は無条件であると言ふつもりはない」が、それらは連邦の立法の場合とは「異なる方法で判断されるべき」であり、また、「問題の条約は、憲法の中に見られるいかなる禁止の文言にも違反しない」と判示している。つまりこの判決は、修正一〇条は議会権限を制限するが、条約締結権まで制限するものではないということを示すのみであり、むしろ、条約が修正一〇条以外の何らかの禁止に触れるのであれば、それを無効とする可能性があることを示唆しているとも解釈し得るのである。憲法上、条約締結権の制限の根拠となるのが修正一〇条のみならばともかく、それ以外の制限があり得るならば、この判決をもって条約締結権に対する制限の存在が否定されたとは考えにくい。⁽³⁰⁾

しかし、セクション1についての議論は、条約締結権への実体的制限の可否というよりはむしろ、それを憲法に明文化する必要性への賛否に集中した。憲法修正に反

対する者も、条約締結権には憲法上の実体的制限が課されるという点ではブリッカーと見解を同じくしており、⁽³¹⁾ 反対の理由は、制限の存在は敢えて明文化しなくとも既に憲法上明白であること、また、明文化は反って条約締結権に好ましくない制限を課する結果を招くとの懸念に過ぎなかった。⁽³²⁾

第五章 セクション2 “non-self-executing”

クローズ

セクション2は、セクション1にもかかわらず批准された条約の国内法としての効力について、二つの理念を具体化する。その一つは、「条約は立法をとおしてのみ国内法として有効となる」という“non-self-executing”クローズ、もう一つは、条約の国内的实施は「条約が無くとも採択され得た立法」によらなければならないという“which”クローズである。⁽³³⁾

“non-self-executing”クローズは、条約に国内法としての効力を認めるための立法を要求することにより、条約規定をすべて非自動執行とし、米合衆国民の意思によらない条約による国内法の変更を防ぐことを目的と

⁽³⁴⁾ する。この必要性の根拠は主として、フジイ事件カリフォルニア州高裁判決に求められる。

条約規定の執行性をめぐる問題は、国連憲章の成立後、その規定が関係する事件についての司法判断を契機として注目されるようになった。なぜなら、国連憲章に盛り込まれた平等条項が憲法六条二項の下で国内最高法規性を認められるならば、人種や市民権の有無による所有権等の制限を認める州法が、条約違反を理由として無効とされる可能性が生ずるからである。そして現実には、フジイ事件判決でカリフォルニア州高裁は、国連憲章五五条、五六条に自動執行性を認め、これらの規定に反することを理由としてカリフォルニア州外国人土地法の無効を宣言した。この、国内法が条約の自動執行規定への適合性審査に服し、無効とされたという事実は、条約規定の執行性の認定が米合衆国の国内法秩序に大きな影響を与えているということを強く認識させたのだった。

フジイ事件はまた、司法判断の形成過程における国内法の解釈基準としての条約の機能に関する問題も提起した。同事件についてカリフォルニア州最高裁は、本件との関連が主張される国連憲章の規定は、いづれも国内に

おける立法措置を待たなければ実施されないものだとし、その自動執行性を否認しつつ、憲法修正一四条違反を理由として同州法を無効と宣言した⁽³⁵⁾。しかしその際、州最高裁は、修正一四条の解釈の基準を国連憲章の規定に求めたのである⁽³⁶⁾。

この判決は、高裁判決との比較から、たとえ司法判断の実質的根拠を条約規定に求めたとしても、それを自動執行と宣言するか非自動執行と宣言するかは裁判所の匙加減一つではないかとの疑いを生んだ。また、たとえ条約規定の自動執行性を否定しても、司法判断の形成過程で国内法の解釈が条約の影響を受けているのであれば、それは結局、条約によって人民が定めた法が廃止されるに他ならない。故に、米合衆国人民の権利義務を規制できるのは米合衆国人民自身のみであるということ憲法上明確にし、条約による直接的な国内法の変更を阻止するために、国内法の解釈基準としての効力を含め、条約の国内的発効を立法に委ねることが必要だと考えられたのである⁽³⁷⁾。

“non-self-executing”クローズとの関連では、次のような問題も指摘される。一つは、多国間条約の増加とい

う条約形態の変化である。二国間条約の場合、条約締結の交渉過程での議論を条約本文に反映させることが容易なため、条約の文言や表現は比較的明快である。しかし、国連等において多国間条約が起草されるようになったことで、この状況が変化する。可能な限り多数の国による批准を得るために、多国間条約の規定にはある程度の曖昧さが要求される。とくに人権条約の場合、国や地域によって異なる人権概念のそれぞれと少なくとも矛盾のないものとするためには、その規定は曖昧にならざるをえない⁽³⁸⁾。更に、多国間条約は二国間条約と比べて留保に対する条件が厳しいため、後に司法府において、条約規定について、上院が批准に対する助言と承認に際して示したものと異なる解釈が示されるリスクが大きい。だが、条約を国内的に発効させるための法律には、曖昧な条約規定についての上院の解釈がある程度明確に示すことが可能になるのである⁽³⁹⁾。

もう一つは、条約の受容方式として変型方式を採用する国との対等な立場の確保の要請である⁽⁴⁰⁾。変型方式を採用する国では、編入のための立法によって、その条約をどのように国内的に実施するかを決定することが可能で

ある。また、米合衆国は批准とともに当該条約に国内法的にも拘束されるのに対し、変型方式を採用する国は、国内法に編入されるまではその条約に国内法的には拘束されない。したがって一定期間、条約によって負う法的義務に不公平が生ずるのである。⁽⁴¹⁾

以上“non-self-executing”クローズの必要性の根拠を挙げたが、この議論に際しては、非自動執行条約規定の効力の理解について注意が必要となる。一般的受容方式を採用する米合衆国においては、批准された条約は、非自動執行か自動執行かにかかわらず、即国内法として発効する。両者の違いは、裁判規範として直接適用されるか、それを補完するための立法が整備されるまでは他の法規の解釈基準としての間接的な効力に限定されるかということに尽きるはずである。しかし、“non-self-executing”クローズについての議論は、非自動執行規定には、他の国内法の解釈基準としての効力を含む一切の国内的効力が認められないとの前提で進められている。そのため、これはむしろ条約の受容方式を変更しようとするものだとも考えられる。

この点について、米合衆国では、条約の執行性の問題

を条約の受容の問題と不可分のものとして捉えているとの指摘がある。⁽⁴²⁾ すなわち、判例、学説の双方においてしばしば、非自動執行条約は国内的効力を持たないとされるのである。⁽⁴³⁾ この理解の是非は別として、“non-self-executing”クローズの議論に際しては、このような米合衆国における非自動執行条約規定の捉え方の特徴を踏まえておく必要がある。⁽⁴⁴⁾

“non-self-executing”クローズは、次の効果をもたらす。第一に、米合衆国人民の権利義務について決定するのは、条約ではなく、人民自身または選挙された代表による立法であるということが明らかになる。つまり、司法の領域から条約の執行性の判断が除外され、条約の国内的効力は、議会両院を通過した制定法、もしくは州の立法のいずれか正当なものに排他的に依拠することになる。⁽⁴⁵⁾

第二に、国内法秩序における条約に対する憲法の優位が保障される。条約の締結は政治的な決定であるため、条約を司法判断の対象とすることは司法部門は抑制的であるべきだと考えられてきた。しかし、“non-self-executing”クローズによって条約の国際的効力と国内

的効力が別個のものとなり、その国内的効力に関しては、国内の実施法に対する司法審査が可能になるのである。⁽⁴⁶⁾

“non-self-executing”クローズに対しては、この後に続く“which”クローズと結びついたとき、他国との条約についての交渉と締結を困難にするとの批判が提起された。⁽⁴⁷⁾しかし、この規定は大統領の交渉行為を制限せず、⁽⁴⁸⁾また、この規定の影響を受けるのは条約の国内法としての効力に関する部分のみであり、対外的な事項のみを取扱い国内法としては作用しない大多数の条約には影響しないと反論される。⁽⁴⁹⁾

条約が立法権による措置がなくとも国内法となることは、国際法の要求するところではない。⁽⁵⁰⁾また、ある条約規定が自動執行であるか、それとも非自動執行であるかについての判断も、各国の国内裁判所あるいはその他の機関が諸要件を勘案して決定するもの、つまり国内法の問題である。⁽⁵¹⁾よって、“non-self-executing”クローズによってすべての条約を非自動執行条約とし、国内的発効のための立法を要求すること自体は、何らの禁止にも触れない。“non-self-executing”クローズが本当に問題となるのはおそらく、これに続く“which”クローズと結

びつくときである。

第六章 セクシヨン2 “which”クローズ

セクシヨン2 “which”クローズは、A B Aが提案した、修正案中最も論争的な規定である。“which”クローズは、“non-self-executing”クローズによって要求される立法について、それを「条約がない状態で」も制定可能な立法に限定することによって、修正一〇条の制限は議会の立法権には及ぶが条約制定権には及ばないとするミズーリ対ホランド事件判決を覆し、州権の保護を図ることを目的としている。⁽⁵²⁾

連邦議会は、立法権の他に、憲法一条八節一八項により、憲法による合衆国政府またはその各部門もしくは公務員に付与された権限を執行するために「必要かつ適切」な法律を制定する権限を与えられている。連邦議会の通常の立法権は、修正一〇条等の制限を受ける。しかし、ミズーリ対ホランド事件判決で連邦最高裁は、「議会の法律が取扱うことはできないが、条約が締結され、それに基づいて制定される法律によってならば取扱うことができるものがある」と判示した。これはすなわち、

条約を実施するためであれば、連邦議会は「必要かつ適切」条項の下で、その条約がなければ憲法上不可能な法律を制定することが可能だということを意味するものであり、連邦が、修正一〇条の制限が及ばない条約締結権によって州に留保されていた権限を侵害し、従来の連邦・州関係を破壊する手段を獲得したと理解されたのである。⁽⁵³⁾

連邦制度における州と連邦の権限配分は、建国以来の重要な問題であったが、条約締結権に対する制限は、条約が伝統的な主権国家間の契約文書という領域にある限り憲法上差迫った問題とは考えられてこなかった。⁽⁵⁴⁾ だが状況は、人権条約によって変化する。とくに国連憲章五五条、五六条が宣言する一般原則は、連邦議会の活動基盤を拡大する可能性を持つものである。憲章五五条と五六条には従来州の管轄に属していた事項が多く挙げられており、修正一〇条の制限は条約締結権には及ばないとするミズーリ対ホランド事件判決と憲章五五条、五六条が結びついたとき、条約に基づく立法を通して連邦が規制することが不可能な領域などは、およそ考えられない。⁽⁵⁵⁾ 従って、条約締結権とその実施のための議会権限の行使

による連邦権の拡大から州権を保護するためには、条約を国内的に実施するための立法にも通常の立法と同じ憲法上の制限を課す必要があると考えられたのである。

この規定はまた、条約に対する司法審査にも影響を及ぼす。前述の通り“non-self-executing”クローズによって、条約の国内的効力についての司法審査が条約の国内実施立法への司法審査という形式で可能になる。だが、その実施法が「必要かつ適切」条項の下で修正一〇条等による実体的制限を受けることなく制定されるならば、それに対する司法審査も手続的審査にとどまる。しかし“which”クローズで、その実施法も修正一〇条をはじめとする憲法上の実体的制限に服することを明示することによって、条約の国内的効力の内容にまで踏込んだ司法審査が可能になるのである。⁽⁵⁶⁾

このように“which”クローズとは、大統領と上院のみによる条約締結によって連邦議会が新たな管轄権を獲得することを禁ずることにより、連邦と州の権限バランスを維持し、米合衆国政府の委任された制限的な政府という本来の性格を確認するものであると言われる。⁽⁵⁷⁾ だが一方で、この規定こそ、憲法に定められた連邦と州の権

限配分を変更するという反論がある。⁽⁵⁹⁾つまり、憲法は、一条一〇項で州を外交権限の行使から排除している。しかし“which”クローズは、憲法制定者の意思に反して、憲法上禁止されている外交上の拒否権を州に認めるに他ならない⁽⁶⁰⁾のである。

この見解の相違は、連邦制度下で、州権の尊重と対外的一体性という二つの要請をいかに調和させるかについての考え方の違いから生ずるものである。

“which”クローズを支持する立場は、米合衆国憲法の原理の中でもとくに「制限された政府」を重視する。ここでは、憲法によって合衆国に委任されていない、あるいは州に対して禁止されていないすべての権限は、連邦政府ではなく州と人民に留保されているということが強調される。そのため、この憲法制定当時に設定された連邦と州の権限配分の維持を目的とする修正一〇条の遵守が強く要求される⁽⁶¹⁾。

これに対して“which”クローズに反対する立場は、アメリカ連合規約下での経験等に照らし、州・連邦関係についての規定として修正一〇条と共に六条二項、二条二節二項に注目する。アメリカ連合が連邦国家となるた

めには、外交権限を連邦政府に集中することが必要とされた。そこで米合衆国憲法は、二条二節二項で条約締結権を大統領に帰属させ、一条一〇節三項で州が連邦議会の同意無く外国と条約等を締結することを禁止した。更に、連邦政府が締結した条約が各州においても遵守され、対外的一体性を実質のあるものとするために、六条二項に州法に対する条約の優位と、「各州の裁判官は、州の憲法または法律中に反対の定めがある場合でも、これら（連邦法・条約）に拘束される」と規定した。

しかし、各州が連邦に参画するのは、少なくともその利益が連邦によって侵害されない限りにおいてである。故に、連邦制度を維持するためには、単に州に対する連邦の優位を確立するのみならず、制度の枠内で各州の利益を保障することが必要となる。そのために採用された手段の一つが、修正一〇条の定める州と人民への留保である。だが、対外的行為においては国家の統一性が強く要請され、加えて、将来どのような条約が必要となるかの予測は不可能であるため、対外的作用における州権の保護を修正一〇条に委ねることは適切ではない。そこで、条約締結過程に州を参加させ、その意見を反映させるこ

としたのである。これが、二条二節二項の定める条約批准に対する上院の助言と承認の制度である。この権限が下院には無く上院にのみ認められ、また三分の二以上という必ずしも獲得が容易ではない多数の承認が必要とされるのは、これが条約締結権の行使に対して州の利益を保護するための制度だからだと考えられる。⁽⁶²⁾

この立場によれば、国内関係についての修正一〇条同様、対外的作用についての二条二節二項もまた、変更されてはならない連邦と州の権限配分についての規定なのである。

結論

人権条約批准の阻止を目的とするブリッカー修正は、成立こそしなかったが、米合衆国の人権条約についての方針に多大な影響を残した。自由権規約の批准も、一見すると、ブリッカー修正の萎縮効果を脱し、人権条約に対して積極的な姿勢に転じたと評することが可能である。しかし実際には、留保等という手段によってブリッカー修正の目的は果たされていると言えよう。米合衆国の自由権規約批准それ自体は、主として冷戦の終結等を理由

とする政治的動機に基づくものであり、⁽⁶³⁾人権条約の憲法上の問題は未解決のまま、留保等によって先送りされていると考えられる。

ブリッカー修正の議論では、人権をめぐる様々な対抗関係が明らかになる。例えば、国家と国連等の条約機関、連邦と州、立法府と司法府、上院と下院の関係等がそれであるが、これらは、人権保障の担い手について、あるいはそれぞれの機関が担う役割について問い直す手掛かりとなる。とくに州権についての議論は、国際化に対するもう一つの流れである分権化と人権保障の関係についての議論に繋がり得る点で興味深い。ただしブリッカー修正の議論の中では、州権の保護と個人の人権保障の関係への視点が弱いように思われる。

また、人権条約による国内法秩序の一切の変更を阻止するというブリッカー修正の目的の正当性は、再検討が必要であろう。今日の緊密化する国際関係の中では、このような「閉じた法体系」の理論は既に崩壊を始めていること⁽⁶⁴⁾も指摘されている。また、人権条約自体その有用性、実効性において相当の信頼を得つつあるとも考えられる。

この点について、憲法制定者は、米合衆国法体系外からの影響の排除を意図していなかったのではないかとの指摘がある⁽⁶⁵⁾。憲法が条約締結権に関する規定を用意していること、また締結された条約に国の最高法規としての地位を認めていることがその根拠となる。たしかに、憲法は決して人権保障の上限を設定するものではなく、またその目的に照らしても、より高水準の人権保障を排除するものではないと言えよう。

しかしながら無論、これをもって人権条約に由来するあらゆる変化が受容されるべきであると言うことはできない。人権保障の水準に対する評価は、価値判断と密接に関連するものであり、いかなる変化を受容すべきかについては慎重な検討を要する。また、人権条約の定めるグローバルスタンダードが、大国から小国への一方的な価値の押し付けになる危険がある。しかも、国連をはじめとする人権保障のための条約機構そのものが、人権に対する脅威ともなりかねない。

この意味では逆に、ブリッカー修正に見られる人権条約に対する立憲的統制という視点は、今日あらためて検討されるべき重要な問題を提起していると言えよう。

(1) 有賀貞「アメリカ外交における人権」有賀貞編『アメリカ外交と人権』(財)日本国際問題研究所、一九九二年)二頁。

(2) E. g. M. Glen Johnson, *The Contribution of Eleanor and Franklin Roosevelt to the Development of International Protection for Human Rights*, 9 *Human Rights Quarterly* 19 (1987).

(3) Senate Executive Report 102-23, 102nd Cong., 2nd Sess. (1992), reprinted in 31 I. L. M. 645, 649 (1992).

(4) Id. at 658-660. 宮川成雄「自由権規約とアメリカ法」同志社法学四八巻三号一七八(八二〇)頁以下、一九九七年、参照。

(5) Louis Henkin, *U. S. ratification of Human Rights Covenants: The ghost of Senator Bricker*, 89 A. J. I. L. 341 (1995).

(6) S. J. Res. 1, 83rd Cong., 1st Sess. (Jun. 15, 1953). See Senate Report No. 412, Constitutional Amendment relative to Treaties and Executive Agreements, 83rd Cong., 1st Sess. (1953) [hereafter, Senate Report]. ただし本稿では、行政協定についての議論は取り上げない。久保田きぬ子「ブリッカー修正…アメリカにおける条約締結権に関する憲法修正案のその後の動きについて」国家学会雑誌六八巻一一・一二号九六頁以下、一九五五年、参照。

(7) John Bricker, *The Bricker Amendment: Treaty law*

- us. domestic constitutional law*, 29 Notre Dame Lawyer 529 (1954). 97 Congressional Record 8254.
- (8) フリッカー修正の成立を防ぐために、マンスン國務長官が人権条約を締結しないことを政権の方針として示したことが、その後の人権条約への賛成に大やが影響を及ぼしたと見られる。See, Treaties and Executive Agreements: Hearings on S. J. Res. 1 and S. J. Res. 43 before a Subcommittee on the Judiciary, Senate 83rd Cong., 1st Sess., 824-829 (1953) [hereafter, Hearings], cited in Report of the Standing Committee on Peace and Law through United Nations [hereafter, Committee Report], 78 RABA 245-246 (1953).
- (9) Natalie Hevener Kaufman, HUMAN RIGHTS AND TREATIES AND THE SENATE: A HISTORY OF OPPOSITION, CHAPTER 1 (The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1990).
- (10) Sei Fujii v. State of California, 217 P. 2d 481 (1950).
- (11) Kaufman, *supra* note 9, at 14.
- (12) See, Duane Tananbaum, THE BRICKER AMENDMENT CONTROVERSY: A TEST OF EISENHOWER'S POLITICAL LEADERSHIP, chap. 1 (Cornell University Press, 1988).
- (13) 97 Congressional Record 8261-62.
- (14) ABA Regional Meeting: Louisville, Kentucky, April 12, cited in Committee Report, 78 RABA 412 (1953).
- (15) 97 Congressional Record 8255.
- (16) *Id.* at 8258.
- (17) Missouri v. Holland, 252 U. S. 416 (1920).
- (18) 97 Congressional Record 8261.
- (19) See, Senate Joint Resolution 102, Section 3 (September 14, 1951).
- (20) First Regional Conference, 35 ABAJ 204 (1949). Proceedings of House of Delegate, 75 RABA 117-118 (1950).
- (21) Committee Report, 77 RABA 510 (1952).
- (22) 252 U. S. 416, 433 (1920).
- (23) Senate Report, at 4.
- (24) The Cherokee Tobacco Case, 11 Wall. 616, 612-621 (1870), cited in Senate Report, at 3; Geofroy v. Riggs, 144 U. S. 258 (1890).
- (25) E. g., U. S. v. Curtiss-Wright Corporation, 299 U. S. 304 (1936).
- (26) J. P. Humphrey, 123 Annals of the American Academy 15 (1948).
- (27) Senate Report, at 6.
- (28) Louis Henkin, FOREIGN AFFAIRS AND THE UNITED STATES CONSTITUTION 186 (2nd ed., Oxford University Press, Clarendon, 1996).
- (29) 252 U. S. 416, 433 (1920).

- (36) C. H. McLaughlin, *The scope of the treaty power on the United States*, 43 Minn. L. R. 651, 704-5 (1959).
- (37) Id. at 706.
- (38) Senate Report, at 7.
- (39) Id. at 7.
- (40) Id. at 8.
- (41) Sei Fujii v. State of California, 242 P. 2 d 617 (1952).
- (42) Charles Fairman, *Fints to Fujii (Editorial Comment)*, 46 A. J. L. L 682, 683-690 (1952).
- (43) Holman's testimony at Hearings, cited in Lawrence Preuss, *On Amending the Treaty Power: A Comparative Study of the Problem of Self-Executing Treaties*, 51 Mich. L. R. 1118, 1118-9 (1953).
- (44) Malik, Human Rights in the United Nations, 13 United Nations Bulletin 243 (Sept. 1 1952).
- (45) Bricker, supra note 7, at 537-538. Senate Report, at 11.
- (46) 99 Congressional Record 2026.
- (47) Holman, *International Proposals Affecting So-called Human Rights*, 14 Law and Contemporary Problems 479, 487 (1949).
- (48) 岩沢雄司『条約の国内適用可能性—らむゆる“SELF-EXECUTING”な条約に関する一考察』(有斐閣 一九八五年) 二二七頁。
- (49) 畝村繁『英米における国際法と国内法の関係』(法律文化社 一九六九年) 二七八頁。
- (50) 自動執行性に関する最近の議論は“Pautz, INTERNATIONAL LAW AS LAW OF THE UNITED STATES 62-3 (Carolina Academic Press, Durham, 1996).
- (51) Senate Report, at 11. Bricker, *Making Treaties and Other International Agreements*, 289 The Annals of American Academy 134, 137 (1953).
- (52) Senate Report, at 12.
- (53) Perlman, *On Amending the Treaty Power* 52 Col. L. R. 845, 864 (1952). See, Tanenbaum, supra note 12, at 41-42, 82.
- (54) Committee Report, 78 RABA 245, 248 (1953).
- (55) Senate Report, at 11.
- (56) Id. at 12.
- (57) 日本草二『國際法(新版)』(有斐閣 一九九四年) 一〇五一-六頁。岩沢雄司前掲注四二' 一七六—二〇七頁。
- (58) Committee Report, 78 RABA 412, 415 (1953).
- (59) Senate Report, at 14. Committee Report, 77 RABA 510, 515-16 (1952).
- (60) Senate Report, at 14.
- (61) Ibid.
- (62) Id. at 16.
- (63) Id. at 16-17.
- (64) Henkin, supra note 28, at 707.

- (59) Dulles, *The Making of Treaties and Executive Agreements*, Dept. of State Bulletin 591, 595. (1953 April 20).
- (60) Senate Report, at 17.
- (61) E. g., *Ware v. Hylton*, 3 Dallas 199 (1796). 畝村、前掲注四三、二九六頁参照。
- (62) 畝村、前掲注四三、二四四、二四九、二九九頁。憲法制定期の議論について、有賀貞『アメリカ革命』(東京大学出版、一九八八年)第七章、参照。
- (63) 31 U. S. M., at 645, 649-650.
- (64) 江橋崇「国家・民主権と国際社会」樋口陽一編『講座憲法学2』(日本評論社、一九九四年)四三頁以下、五六頁。
- (65) Henkin, *supra* note 28, at 186. 国際環境が人権の内容に与える影響について、阪口正二郎「表現の自由をめぐる「普通の国家」と「特殊な国家」」東京大学社会学研究所編『20世紀システム5…国家の多様性と市場』(東京大学出版会、一九九八年)一三頁以下、参照。
- 〔二〇〇〇年八月十五日 受稿〕
〔二〇〇〇年十月四日 受理〕
(一橋大学大学院博士課程)