

合衆国憲法における条約締結権条項 の制定過程に関する一論考

奥 原 忠 弘

目 次

まえがき

一 連合規約時代までの外交をめぐる諸問題

(一) 大陸会議の外交処理手続にみられる英議会の
影響

(二) 連合規約下の外交の問題点

(1) 連合の性格と外交

(2) 邦の主権国家的行動

(3) 合衆国外交の直面した諸問題

二 条約締結権条項の制定過程

(一) 制定会議における討論

(二) 条約締結権条項制定の意義と背景

(1) 条約締結権の帰属をめぐる

(2) 「三分の二」原則の成立をめぐる

(A) 漁業権

(B) ミシシッピー河航行権

合衆国憲法における条約締結権条項の制定過程に関する一論考

まえがき

合衆国憲法の制定者達は、憲法を自分達の統治文書として作成したのであって、世界の他の地域を直接または間接にコントロールすることを念頭に置いてはいなかった。また、外交に関する彼等のプランは、対外通商を規制し、他国との条約を拘束力あるものとし、すべての外敵に対して合衆国を防衛しうるだけの政府を設置することに限定されていた⁽¹⁾。実際、ワシントンは、大統領職の離任演説において、その後のアメリカ外交の基調となる言葉を次のように述べているのである。「諸外国との関係についての行動の大原則は、わが国の通商関係を拡大しながらも諸外国との政治的つながりをできるだけ少くすることにある」と。憲法第二条第二節第二項の「大統領は、上院の助言に従いその同意を得て、条約を締結する権限を有する。但し、出席する上院議員の三分の二の同意を必要とする。」との規定も、当時の外交関係の現実とそれに伴う合衆国の指導者の外交政策に対応するものであったと考えられるであろう。ところが、憲法制定者達が考慮に入れなかった事柄の一つとして、あの瞳目すべき合衆国の大国としての地位への上昇があった⁽²⁾。しかし、Maurice Waters の言葉を借りれば、「アメリカ外交処理権の存在と範囲は、長期にわたる論争点となってきた⁽³⁾」のであり、条約締結権条項は、今日のアメリカ外交の遂行にとって、種々の問題点を孕むものと言えよう。

かつて、John Hay は相当な誇張があるとはいえ、上院に送付された条約の運命を闘牛場へ行く牛にたとえて次のように言っている。「いつどのよう到最后のとどめが刺されるかは誰も正確に言えないが、一つだけ確かなことはそれ(条約)は生きて闘牛場を退くことはないのである⁽⁴⁾」と。特にヴェルサイユ条約の否決以降、上院の条約締結権参

加に対する批判がたかまり、議会の両院の過半数決による同意にせよとか、あるいは上院の単純多数決による同意にせよ等の主張が相次いででてきているのである。⁽⁵⁾ また実際の分野において、この条約締結手続に横たわる障害を回避するために、議会の共同決議 (Joint resolution) とか行政協定 (executive agreement) というような方式がいろいろと採用されてきている。⁽⁶⁾ 過去半世紀間に合衆国が結んだ国際的公約の半数近くは行政協定の形態をとっており、ごく最近においては、それは多分一〇対一の割合で条約を数の上で上回っているのである。⁽⁷⁾ 今日では、条約と行政協定との間の唯一の区別は、前者は上院の出席議員の三分の二の同意を要し、後者は上院に付託されないという点にあるといわれているほどである。⁽⁸⁾ かかる事実を背景にして、一九五〇年代に、大統領の行政協定締結権に重大な制約を課することを狙いとするブリッカー憲法修正問題とそれをめぐる論議が大きくクローズ・アップされたのである。

右は、合衆国憲法第二条第二節第二項の条約締結権をめぐるいくつかの問題点を摘出したものであるが、アメリカ合衆国が現今の国際政治において果している役割、就中、良きにつけ悪しきにつけ、わが国が、アメリカと、いわゆる安保体制下において、きわめて緊密な関係にあることにかんがみ、同条項のもつ意義およびそれが惹起してきた諸問題について、検討を加えることの必要性は大なるものがあると言えよう。筆者は先に「アメリカ憲法の形成に関する一考察—ブラウンの提起した問題との関連において」と題する小論を記述した(神奈川法学第一巻第一号掲載)が、以下の拙論は、これを大前提としつつ、上記の諸問題解明の一助としてまた出発点として、まず条約締結権条項の制定過程についての考察を意図するものである。

(1) Carl Brent Swisher, *The Growth of Constitutional Power in the United States*, 1966, 2nd ed., p. 186.

(2) Clinton Rossiter, *The American Presidency*, 1960, 2nd ed., p. 85, p. 87.

(c) Maurice Waters, "Special Diplomatic Agents of the President", *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 307, Sept. 1956, p.124.

なお Swisher は「条約締結権の行使は、殆んど憲法の実施時点から大統領と上院との間におけるはげしいたたかひの焦点であった」と述べている—Swisher, *op. cit.*, p.192.

また Pritchett は「……条約の批准のため三分の二の投票による上院の同意を必要とするところとは、實際、行政部の政策立案に対する真の制約であるところを述べた」(「The American Political System」—C. Herman Pritchett, *The American Constitution*, 1959, p.332.

- (4) William R. Thayer, *The Life and Letters of John Hay*, 1915, Vol. 2, p.393.
- (5) Harold J. Laski, *The American Democracy*, 1953, p.87; Pritchett, *op. cit.*, pp. 332~333.
- (6) Edward S. Corwin & Jack W. Peltason, *Understanding the Constitution*, 1963, p. 87.
- (7) Cecil V. Crabb, Jr., *American Foreign Policy in the Nuclear Age*, 1960, p.51.
- (8) Corwin & Peltason, *op. cit.*, p.88.

第一章 連合規約時代までの外交をめぐる諸問題

現行合衆国憲法下において、大統領と議会が関与する外交権についても、歴史的にみれば、これが、植民地時代から連合規約時代(ほぼ一六五〇年代から一七八九年までの約一四〇年にわたる期間)までのアメリカ人の諸経験が直接、間接に反映したものであることは明白である。Dorothy Burne Goebel は、合衆国の外交に対する議会の関係は、大陸会議(Continental Congress)の諸活動に由来するところが多いが、これらの活動は「北アメリカ植民地が、ヨーロッパ外交のゲームにおいて単なる計算器にすぎなかった幾十年にわたる植民地としての経験において学び且つしばしば憤慨し

てきた事柄を多かれ少かれ反映した」と述べている。⁽¹⁾この植民地時代の経験がおよぼした影響は、後のアメリカ外交政策の諸基礎概念の形成に寄与し、その中のいくつかは、今日に至るまでなお生き続けているのである。⁽²⁾本章では、条約締結権条項制定の経緯を考察する予備的資料として、連合規約時代までの外交に関する諸問題を略説することとする。

第一節 大陸會議の外交処理手続にみられる英議會の影響

大陸會議はその活動手続について、植民地議會 (colonial assemblies) の政治的伝統を踏襲したと言われるが、⁽³⁾当時のアメリカ人はこの植民地議會を小型の英國議會 (Pretty Parliaments) と考えていたのであって (英本國はこれを municipal councils と見做した)、⁽⁴⁾本國議會の上院議員と下院議員の慣行と特権を有するものとされ、委員会制度や、討論、日程に関する議院規則は本國議會のそれが殆んどそのまま採用されたのである。⁽⁵⁾従って、英本國の官吏 (総督をはじめとする) が、かかる植民地議會と如何に紛争し、その権限の増大を慨歎しようとも、それを廃止することはできなかったものであり、それどころか、同議會の下院は、財政監督権を獲得し、総督の俸給を差止めて、彼の高慢な鼻をへし折ったのである。

また、各植民地 (ペンシルヴェニアを除く) には、議會の上院であるとともに総督の諮問機関である the council があつた (Council は総督の任命するものであるが、その助言と承認が、政治上の任命や立法拒否について必要とされた)。これは議會を構成する民選部門への抑止となるように期待されたが、この機能は、一七八七年の憲法制定會議において、上院創設の際にとりあげられることになるのである。⁽⁶⁾

アメリカの各植民地の多くは、かかる植民地議會をよりどころにして、その力を伸長していったのであるが、こと

にその委員会制度は、Harold Stannard も言うように、一六世紀末から一七世紀初頭にかけてイギリス議会で採用され発展をみた委員会制度の拡張によって二三の植民地はその蜂起を計画し、相互に連絡をりはじめたのであって、この意味からも大いに意義を有するものであった。⁽⁷⁾

さて、本国政府の重商主義的政策が、一三植民地への圧迫を強める中で、植民地間に新たな連帯が生れ、ついの一七七四年五月五日、一二植民地の代表からなる（ジョージアは不参加、第二回大陸会議には出席）合衆国最初の連邦政府と見做すことのできる第一回大陸会議（Continental Congress）が開かれたのである。⁽⁸⁾

一七七五年一月二九日に第二回大陸会議（一七七五年五月一〇日開催）によって設置された秘密通信委員会（Committee of Secret Correspondence）——これは一七七七年四月以降外交委員会（Committee for Foreign Affairs）となる——は、「イギリス、アイルランドおよび世界の他の地域における味方」と通信を行い、外国からの援助を求めるため、外交活動を開始した。なお、一七七五年六月二一日には対外交渉委員会（Committee to Negotiate with Foreign Nations）が設置された。

一七七六年七月四日の独立宣言を契機に、the Thirteen United States の外交関係の遂行と外交政策立案の責任は、大陸会議の肩にのしかかって来た。⁽⁹⁾

既述のように大陸会議の活動手続は植民地議会の政治的伝統を踏襲したのであるが、例えば、その手続は、指示および通信のようになすすべての事項は全体委員会として行動する大陸会議で審議され、次に各種の特別委員会に付託され、最後に同委員会の報告を受けて全体委員会で決定するという具合であった。しかして各種の特別委員会は、例えば外交委員会が引続き存在しているにも拘わらず、いくつもの委員会がだぶって設置されたのであって、責任は分散

され、執行不能率をきたしたのである。しかし、このような欠陥にもかかわらず、執行権への嫌悪感、邦権中心主義、中央権力への疑いの故に、かかる手続の破棄には容易に踏みきれなかったのである。⁽¹⁰⁾

第二節 連合規約下の外交の問題点

(一) 連合の性格と外交

各邦が憲法を起草している間に、大陸会議は全国的な正規の政府を設立する方途を講じつつあった。すなわち、会議は「連合植民地」(United Colonies)憲法起草委員会を設置すべきであるという Richard Henry Lee の提案を採択し、John Dickinson を中心とする委員会を設けた。同委員会は同年七月一二日連合案を報告した。この連合案は連合規約 (Articles of Confederation) として、大陸会議における数カ月にわたる種々の討議の後、一七七七年一月各邦に批准のため送付され、最終的に一七八一年三月一日にメリーランドが批准して発効の運びとなった。

この連合規約は、ほぼ、大陸会議を中心点として一七八一年以前に長年月にわたって発展してきた特別の政府 (hoc government) を法制化したものであつて、⁽¹¹⁾連合会議に与えられた権限は既に大陸会議が以前から行使してきたものであり、各邦は「主権・自由・独立」("sovereignty, freedom, independence") を保持することを大前提にして (連合規約第二条)、条約もしくは同盟の締結 ("enter into treaties and alliances") を含めて多くの重要事項については、九邦の同意 (assent) が要求されており (同第九条第六項)、通商規制権、課税権も与えられていなかった。しかして規約そのものの改正は、全邦によって確認 (confirm) されなければならないこととされていた (同一三条第一項)。これらのことから解るように、連合規約下の政府は、Kelly および Harbison が言うように「ある点では、………實際上主

合衆国憲法における条約締結権条項の制定過程に関する一論考

権が減ぜられない独立国家よりなるゆるやかな国家連合のようであった」のである。⁽¹²⁾ 連合規約は、執行権については「……連合会議は……合衆国の一般的事項を処理するのに必要な他の委員会および官吏を任命する権限を有する」(第九条第五項)と規定しているのみで、直接の規定を持たない。そこで、一応、執行権は諸問題の発生に応じて設置された一連の委員会にあるということになり、結果として執行責任が分化され、各種の委員会の職務の競合が生じ、事態はいっそう悪化するに至ったのである。

かかる状況下にあつて、新たに発足した連合は、その弱点を外交の分野において最も如実に露呈したのである。⁽¹³⁾ S. F. Bemis は次のように述べている。「……外交領域における連合の課題は、新生国家を安全に、たえず争いを続けている国際社会に適應させ、諸国家と通商活動を開始することであつたが、本連合はこの任に堪えることを立証しないこととなるのである。」すなわち「一七八三年から一七八九年にかけてのこの危機的な期間において、アメリカ外交は衰退状態にあつた。……若し、この期間の国家的無能がもう数カ月続いていたとするならば、アメリカの立は試練に堪え得たか否か疑問である。」⁽¹⁴⁾と。

(二) 邦の主権国家的行動

連合規約の採択前より、採択後の方が国家的統一は薄れたと言われているが、連合規約のいう「主権・自由・独立」を保持する邦は、連合規約の発効後に、外交関係に対しまして Congress に対し、具体的にはどのように振舞つたのであろうか。

サウス・カロライナ邦憲法は、戦争を遂行し、講和を行い、条約を締結し、船舶の抑留を行い、陸・海軍を保持する権限を規定している。ペンシルヴェニア、ノース・カロライナ、メリーランド、デラウェア、マサチューセツ

などの各邦憲法もこのような権限のいくつかについて規定し、その他の権限についてはこれを黙示のものとしてい(16)る。ヴァージニア邦憲法も明文を欠いていたが、フランスとの条約を批准し、イタリアにも使節を派遣している。

Benjamin Franklin は、数邦はフランスと借款や戦争物資について交渉していると語り、「邦の個々の要求を支持し、かつ推進するということは私の任務であるかのように思っているようだ」とこぼしている。(イギリス政府は、交渉権をもつのは連合会議なのか個々の邦なのか戸惑ったほどである。) 船舶を抑留し、港を開放するというようなことは、ときには会議の示唆に基づくこともあったが、その殆んどが邦議会によって行われたのである。自己をヴァージニア人ではなくアメリカ人であると自称する Patrick Henry ですら、一七七八年に、借款およびヴァージニアの境にある要塞の建設に関する了解をうるために、積極的にスペインと交渉している。彼の通信文は自己の邦の独立と主権を疑わぬ(17)い人の調子で書かれていたのである。

右は、各邦の主権国家的行動についての、いくつかの例であるが、更に Van Tyne によれば、邦の会議軽視の事實は以下の通りであった。——事實、会議は大陸海軍を組織したが、一三邦の中の九邦は自邦の海軍をも艦装し、その維持費調達のために、市民に課税することができたのであり、これに対して会議の方はその維持について各邦に懇願しうるのみであった。陸軍の編成についても海軍の場合と同様であった。例えば大陸会議指揮下の軍隊 (continental troops) が Valley Forge で困難に遭遇したのは、アメリカの貧困によるものではなく、邦がその軍事費のために課税する上での努力をしなかったという事実によるものであった。軍隊は各邦で編成されているばかりでなく、邦そのものの目的のために使用されたのである。インディアン問題も、会議がこれを規制したが、州もまた規制を行っ(18)たのである。

「会議のメンバーほど邦主権のこのような保持を意識した者はなかった」のであり、従って、個々の邦の利益に著しくつながりを持つような事項については、当該邦の代表が反対するというだけで、会議は勧告を可決することすら差控えるという事態が起るのであった。代議員は、主権国家からの外交官の資格をもつものと考えられていたのである。いかなる代議員も自邦の要請なしには重要な提案も敢えてしなかったのである。⁽¹⁹⁾ Randolph も Mason も、このような事実を裏付ける発言をしている。Randolph は「彼等は自己の意思を持たず、単なる外交機関であり、常に邦の意向にへつらっている」と言い、Mason は「現行の邦連合の下では、会議は邦を代表している」と言っているのである。更に John Adams も大陸会議について、それは「立法機関でもないし、代表機関でもないのであって、ただ外交的な集りにすぎない」と述べている。⁽²⁰⁾

会議に従わざるを得ないような共同の危険があるにも拘わらず、邦の利害が全体の利益と相容れないときに、邦や邦の官吏の不服従の例が数多く見られる。例えば、メリーランドに対して、会議が要請した八〇の決議の中四五決議は同邦によって軽視されたのである。憲法を有する邦政府の設置そのものが、会議の影響力衰退の道を用意したのである。当時の人々は連合規約によって連合会議に主要な権限を与えるよりも、それ以上に邦憲法にそれらの権限を与えることに吝かでなかったのである。⁽²¹⁾

以上は、各邦の外交および Congress に対する態度、行動についての概要であるが、独立後の合衆国全体をめぐる国際関係は、一体どのような危機状態にあったのであろうか。

(三) 合衆国外交の直面した諸問題

以下に、連合規約時代のアメリカ外交の実態を S. F. Bemis に従って概観することとする。

独立後のアメリカは、諸外国との直接取引による利益を熱望した。一七八三年四月三日にスウェーデンとの間に通商友好条約が締結された。かくてスウェーデンは、戦後正式にアメリカと通商関係に入った最初の国となった。⁽²²⁾

一七八四年 Congress は、同様の条約を他の国々と交渉する目的の下に使節団を設けた。まず一七八五年プロシアと条約を結び、一七八七年にはモロッコと条約を締結した。しかし、オーストリアやデンマークのような国家との交渉は流産してしまった。その理由は、連合が一三の支邦に対して条約を実施することが益々不能な状態になり、責任ある機関であることを止めてしまったということと、合衆国それ自身が間もなく国であることを止めるであろうと外国が見てとってしまったことにある。⁽²³⁾ スウェーデンやプロシアと結ばれた新通商条約は、期待通りには、アメリカの商人によって従われなかった。

バーバリー諸国の中、アルジェ、トリポリ、チュニスとの外交関係も種々の問題があった。これらの国は、平然と海賊行為をやっており、アメリカの財産と市民を狙った。一七八五年にアメリカの二隻の船がアルジェリア人につかまり、二人のうち船長クラスは一人六、〇〇〇ドル、客一人四、〇〇〇ドル、水夫一人一、四〇〇ドルの身代金が請求された。当時の合衆国は財政逼迫状態にあり、会議は、維持費や借款の利子等の支払いのためにも課税し得なかったためであり、囚われた市民の身代金どころではなかった。トリポリも三〇年間の期限付の講和のために三万ギニーの要求をしてきたが、これまた、会議は必要な額を調達し得なかった。

このようなことが、少くとも、政治的改革すなわち貪欲な海賊、奴隷捕獲者に対して合衆国市民を護るにたる一人前の政府の設置に拍車をかける要因となったのである。⁽²⁴⁾

アメリカの輸出の相当部分は、依然として、イギリスに行ってしまった。講和の最初の数カ月の間に、イギリスとの

間に有利な通商条約が締結される可能性もあつたのであるが、イギリスは国内の船舶所有者の圧力やカナダにおけるアメリカ王党派（大陸の生産物を西印度諸島に提供する独占権を望んでいた者達）の圧力などにより、片貿易をアメリカに押付けたのである。いかなる工業製品もイギリスの産業と競合せざるようにアメリカからの輸出を禁じたし、アメリカの船舶は英領北アメリカと交易することができず、英領西インド諸島とも行い得なかった。一方、これらの植民地がアメリカから必要とするものは、イギリスの船で運ばねばならなかった。Adam Smithの自由主義に傾いていたイギリスの政治経済の思想は、独立戦争終了後からは重商主義者のSheffield卿によって影響された。彼は合衆国は一人前になつたのであるから今迄のような通商上の特権を元植民地に与えてやる必要はないのだと論じ、かつ、合衆国はイギリスの通商政策に対して関税上の報復をしたり、航海条例的なものを適用するような能力を持たないであろうと言つていた。事実、連合はこれらの措置を断行するには、余りにも弱体であつた。合衆国における英国の外交筋は、連合はほんとうにいつて分解に瀕しているのだということを指摘した。従つて、連合規約時代を通じて、イギリス政府はその便利と利益にしたがつて、アメリカの通商を思うままにし、通商条約の締結を拒んだのであつた。しかして、會議は、通商規制の法律を可決する権を有せず、一三邦はその権限を与えるための規約修正に、全員一致の同意を与えるということもなしえなかつたのである。⁽²⁵⁾

当時のWilliam Pitt政府は、外交代表の交換すら拒否したのであつた。通商条約もなく、両国間には正規の外交関係もないのであるから、一七八三年の講和条約締結に続いて生じた多数の重要問題——通商協定の欠如、北部国境の駐屯地、戦後の債務、王党派の扱い、北東部国境等⁽²⁶⁾——の解決をはかることも不可能であつた。債務問題を取上げてみると、講和条約は次のように規定してゐた。「双方の債権者に対して、従来契約されたすべての善意の債務をスター

リング貨幣で全額補償するということについて、法的な障害を設けてはならない」と。ところが、いくつかの邦はこれを遵守することを拒否し、更には法的な障害を設けた。この理由は、講和条約に違反して駐屯地から撤退しないイギリスに対する苛立ちという面から説明しうるかもしれないが、実際のところは、会議が諸邦のこれらの行為を阻止する権限をもたなかったということにあるのである。債権者がその条約の下で、正義に訴えるような最高裁判所は存在せず、諸邦をして条約を厳守せしめる行政機関もなかった。⁽²⁷⁾それは、そのままに推移するならば、「イギリスの主権が、元の植民地に対して復活するのは、ほんの時間の問題であつたらう」と言われるような危機的状态にあつたのである。⁽²⁸⁾

なお、スペインとの間にも、一七八三年後の主たる問題として、領海、インディアンとの関係について、イギリスの場合と同じに問題があつたし、ミシシッピ河の航行、通商関係等の困難な問題も存在した。⁽²⁹⁾

また、一七八七年の同盟条約により合衆国の独立と領土（英国との戦争状態終了時において固定されたもの）を保障する筈のフランスは、明白なアメリカの領土内の辺境の駐屯地からイギリス部隊を撤退させることを助けるための、なにごともしなかつた。フランスが、このように急速に冷淡になつていったのは、この新共和国がフランスの外交上の監督権外に出ていくことを欲しなかつたためなのである。⁽³⁰⁾

(1) D. B. Goebel, "Congress and Foreign Relations before 1900", *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 289, September 53, p. 22.

(2) Max Savell, *The Colonial Origins of American Thought*, 1964, p. 95. Savell は、外交政策の諸基礎概念を次のように例示している。「ヨーロッパからの孤立主義、公海自由の原則、manifest destiny 思想および領土拡大推進のために政府の外交機関を利用すること。」

合衆国憲法における条約締結権条項の制定過程に関する一論考

- (3) Goebel, op. cit., p. 23.
- (4) Marshall Smelser, *American Colonial and Revolutionary History*, 1963, p. 100.
- (5) Alfred H. Kelly & Winfred A. Harbinson, *The American Constitution*, 1963, 3rd ed., p. 30.
- (6) Merrill Jensen, *The Making of the American Constitution*, 1964, p. 14.
- (7) Harold Stannard, *The Two Constitutions*, 1950, p. 23.
- (8) Edward Dumbauld, *The Constitution of the United States*, 1964, p. 28.
- 勿論、この大陸会議は、Goebel の言によれば「corporate capacity」を有する「the governing body of the U. S.」であるからして「the agent for thirteen entities in combination」である。
- cf. Goebel, op. cit., p. 22; Marcus Jensen, *The Articles of Confederation*, 1940.
- (9) Goebel, op. cit., p. 23.
- (10) Ibid., p. 23.
- (11) Kelly & Harbinson, op. cit., p. 101. M. Smelser はこれを「次のように言っている。「反乱者側の legalism なるような機関（「非公式」な機関である大陸会議—筆者）のための契約的基礎を必要としたのであった。」—M. Smelser, op. cit., p. 192.
- Goebel も、連合規約の採択にもかかわらず、会議の外交処理にはあまり変化はなかった」と言っている。一七八一年一月、外務長官という職が設けられたが、その権限は上級書記官の権限に限定されたのである。John Jay の在任中（一七八四—八九）、若干権限は増大したが、依然として連合会議は外交関係処理について外務長官に対し強い規制を行っていた。
- Goebel, op. cit., p. 24.
- (12) Kelly & Harbinson, op. cit., p. 103.
- 「実際、連合は、ある人々にとっては、単に戦争のために邦が作った連盟にすぎないように見える。」と書かれている。
- C. H. Van Tyne, "Sovereignty in the American Revolution", *American Historical Review*, Vol. 12, April, 1907, No. 3, p. 538.

- (3) M. Smelser, *op. cit.*, p. 205.
- (4) Samuel Flagg Bennis, *A Diplomatic History of the United States*, 1955, 4th ed., p. 65, pp. 83~84.
cf. Dexter Perkins, *The Evolution of American Foreign Policy*, 1966, p. 3.
- (5) Van Tynes, *op. cit.*, p. 539.
- (6) *Ibid.*, p. 540.
- (7) *Ibid.*, p. 540.
- (8) *Ibid.*, pp. 540~541.
- (9) *Ibid.*, p. 542.
- (10) *Ibid.*, p. 542.
- (11) *Ibid.*, p. 543.
- (12) Samuel Flagg Bennis, *op. cit.*, p. 65.
- (13) *Ibid.*, pp. 65~66.
- (14) *Ibid.*, p. 68.
- (15) *Ibid.*, p. 69.
- (16) *Ibid.*, p. 70.
- (17) *Ibid.*, p. 71.
- (18) *Ibid.*, p. 73.
- (19) *Ibid.*, p. 73.
- (20) *Ibid.*, pp. 81~82.

第二章 条約締結権条項の制定過程

合衆国憲法は、外交問題进行处理するに弱体な連合の権限から生じた危険にかんがみて制定されたものであるとも言われているのであって、⁽¹⁾同憲法第二条第二節第二項の「大統領は上院の助言に従いその同意を得て、条約を締結する権限を有する。但し、出席する上院議員の三分の二の同意を必要とする。」という条約締結権に関する条項は、当時のアメリカ人にとってもきわめて重大な意義をもつものであったと言えよう。

Corwin は「Blackstone, Locke, Montesquieu のすべてが、外交関係の処理を行政権もしくは王権の一部として扱っている」と論じつつ、「戦争権、条約締結権、大使等の任命権などの外交関係の処理に直結する諸権限を、大統領、議会、上院に分散させたことほど、その根拠資料（上記の Blackstone, Locke, Montesquieu の言説を指す）から意識的に逸脱したものはなかった」と論じ、⁽²⁾また Bernard Schwartz も「外交は行政権のみに委ねらるべきであるという Blackstone, Locke, Montesquieu が指示した命題を憲法制定者達が拒否した⁽³⁾と言っているのであるが、以下において、この「逸脱」ないしは「拒否」の経緯、すなわち、「……外交政策をコントロールせんとする争……は、当惑した目撃者をして、なぜ憲法の制定者達はこのような方式をとったのかとの疑問を考えさせてきた⁽⁴⁾」との Stull Holt の言葉の中に示された「疑問」を当時の社会的・経済的背景などと関連させながら明らかにし、前記第二条第二節第二項の制定の意義を考察することとしたい。

第一節 制定会議における討論

一七八七年五月二五日にフィラデルフィアで開催された憲法制定会議においては、当初、「連邦議会は連合によって与えられた立法権を有すべきである」(同年五月二九日のヴァージニア決議案第六項)かぎり、条約締結権を議会が行使するのは当然であると考えられていたように見えるのである。このことは、ヴァージニア決議案やニュー・ジャージー案(同年六月一五日に提出された)の中に、締結権の帰属についての明確な提案がなされていないことから、窺い知ることができよう。⁽⁵⁾しかし、八月末から九月初旬にかけての短期間ではあるが緊迫した討論と妥協譲歩の末に、現行の第二条第二節第二項の規定が生まれてくることになったのである。

五月二九日、サウス・カロライナの Charles Pinckney は、連邦憲法案 (Plan of a Federal Constitution) を提出したが、その第七条は「上院は宣戦を布告し、条約を締結……する唯一・排他的権限を有するものとする」と定めていた。⁽⁶⁾

これに対し、大統領に条約締結の役割を与える最初の提案を行ったのは、ニューヨークの Alexander Hamilton であったように思われる。彼は六月一八日ヴァージニア案(ランドルフ案とも言われる)に対する修正案というかたちで第四項において次のように提案している。「……行政部の職務と権限は次の如し。……上院の助言と承認を得て (with the advice and approbation of the senate) すべて条約を締結する権限を有する」と。なお第六項においては、これとの関連で、「上院は……すべての条約に助言しかつこれを承認する権限を有する」としている。⁽⁷⁾

しかし、このような提案についての討論は行われず、八月六日の時点でも、詳細事項検討委員会 (Committee of Detail) は、条約締結権を上院に与える意向をもっていた。同日提出された同委員会報告書の第九条第一節は「合衆国上院

は、条約を締結し、大使を……任命する権限を有するものとする」となっていたのである。⁽⁸⁾

八月十五日、メリーランドの John F. Mercer は、ヴァージニアの George Mason の「上院は……条約という手段によって国全体を売ることができ」という論を受けて、上院は「条約権」を持つべきでないと主張した。そして本権は行政部に属すべきものであり、且つ条約は立法部の批准あるまでは最終的なものとならないということを付言した。⁽⁹⁾ Elbert M. Byrd によれば、この Mercer 発言は、対外事項に関するもの（政治的同盟、移民制限にかかわる協定、領土変更など）は、大統領が単独で処理すべきだということと、現存の法律に反する条約が大統領によって締結される場合、議会がその条約に合致する立法を行ってはいじめてそれは最終的な効力をもつものであるということの意味するものである。⁽¹⁰⁾

八月二三日、ヴァージニアの James Madison は、上院は邦のみを代表するなどの理由を挙げて大統領が条約締結に参加すべきであると論じた。

ところで、憲法制定会議は、議事の終了が二週間たらずに迫った時（九月四日）になって、Hamilton 案を盛り込んだ一人委員会（Committee of Eleven）の案を中心にこの問題についての本格的討議を行うことになるのである。同委員会は八月六日の詳細事項検討委員会の報告書に付加、変更を行った報告書を提出したが、その中の「七、第四項」は次のように規定していた。

「大統領は、上院の助言に従いその同意を得て、条約を締結する権限を有する。……但し、いかなる条約も出席議員の三分の二の同意がなくては締結されないものとする。」（The President, by and with the advice and consent of the Senate, shall have power to make treaties,……. But no treaty shall be made without the

consent of two-thirds of the members present.)⁽¹¹⁾

九月七日、この「七、第四項」をめぐって種々の討論が行われた。

○ペンシルヴェニアの James Wilson は、「上院」のあとに「下院」を加えることを提案した。——条約は法律の効力を有するのであるから、当然法律の強制力をもつべきであるというのが彼の提案の根拠である。

これに対して、コネティカットの Roger Sherman は、締結権を安全に上院に託すことができるか否かが唯一の問題であって、条約は秘密が必要とされるので立法部全体に条約を取扱わせることは禁ずべきである、と反対した。

ペンシルヴェニアの Thomas Fitzimons が支持したが、Wilson 案は圧倒的多数で否決された。そして、原案の前半の部分は、原案通り全員一致で可決されたのである。⁽¹²⁾

○「但し書のいわゆる三分の二条項をめぐって」
Wilson は、三分の二の同意を得ることに反対した。——その理由とするところは、多数の意見をコントロールすることを少数の手に委ねることになるからだということにあった。

マサチューセッツの Rufus King は Wilson のこの考え方に同調した。彼は、行政部が条約締結権に参加するのであるから、議会にない抑制がそこに出てくる。従って、連合会議において要求された三分の二の多数の同意は不必要である、と述べている。

Madison は、「条約」のあとに「講和条約を除いて」という言葉を挿入することを提案した。——講和条約が他の条約より容易に締結されるようにするためである。この際、マサチューセッツの Elbridge Gerry は「講和条約

の場合は他の条約よりは、より多くの投票が必要である。講和条約には最も重要な利害、例えば漁業、領土などがかかっているのだ。またこの場合、利益が犠牲にされる危険が非常に多いのである」と、反対意見を開陳した。しかし、Madison のこの講和条約を除く旨の提案は可決された。

Madison は次に、「大統領の同意を得ないで、上院は三分の二の同意があれば講和条約を締結する」ことができるとする修正案を提出したが、これは反対八、賛成三で否決された。⁽¹³⁾

この後、Hugh Williamson と Richard Spaight (二人共ノース・カロライナの代表) は、「少なくとも、領土権に影響を与えるいかなる講和条約も、上院の出席議員の三分の二の同意を得ずして締結されないものとする」との修正案を提出し、King はこの案を「合衆国のすべての現存の権利」に拡大するよう提案したが、これらについては、いかなる討議もなされなかったのである。⁽¹⁴⁾

ところで、上述した Madison が提出し、可決された筈の三分の二条項から講和条約を除外する件は、翌日の九月八日にどんでん返りに遭ったのである。

King は、条約締結について上院の三分の二の同意を必要とするという一般条項から、講和条約を除外することを取消す提案を行った。

ベンシルヴェニアの Gouverneur Morris は King 案に反対した。その理由とするところは、「若し、上院の三分の二が講和について必要とされるならば、議会は、その理由で、合衆国の二大目的である漁業問題あるいはミシシッピ問題のために戦争を行うことに気が乗らぬであろう。加えて、若し上院の過半数が講和に賛成しながら、講和条約の締結を許されぬとすれば、彼等は戦争物資の補給を否認するという不愉快な方法でその目的を遂げる

ようになる」というのであった。Wilson は、三分の二が必要であれば少数者が多数者の意に反して戦争を永続させるであろう、と言って Morris に同調した。

これに対して Williamson は、八人が上院の定足数の過半数であるが、これらの者が講和の条件を決定する権限をもつべきではない、と主張し、Gerry も国民の五分の一も代表しない少数の手に、合衆国の基本的な権利を委ねることの危険を強調し、かつ、上院は外国の影響によって腐敗する、と指摘して、Williamson に同調した。

かくて、「講和条約を除く」の削除を求めた King の提案は、表決の結果、可決されたのである。⁽¹⁵⁾

なお、Wilson は、「若し、過半数が信用され得ないとすれば、……我々は一つの社会に共存するに適さないと、いうことを証明することになるであろう」という理由を挙げ、ニュー・ジャージーの Jonathan Dayton と共に、上院の三分の二を必要とする条項の削除を要求したが、圧倒的な多数で否決されている。

○ 三分の二条項に関連して、定足数については――

サウス・カロライナの John Rutledge と Gerry が「いかなる条約も、上院の総議員の三分の二の同意がなくては締結されないものとする」という定足数を増やす内容の提案を行ったが、否決された。

また、Sherman は「いかなる条約も、上院の総議員の過半数がなくては、締結されないものとする」との提案をしたが、これに対しては、三分の二よりも安全性が少ないとの Williamson の反対があり、結局、一票差で否決された。⁽¹⁶⁾

最後に、一人委員会報告書の前記条項についての表決が行われ、ペンシルヴェニア、ニュー・ジャージー、ジョージアを除く全邦が賛成し、可決された。⁽¹⁷⁾

以上の経過に見られるように、種々の修正案が出されているが、いずれも否決されて、一人委員会報告通りに、条約締結権条項は可決され、その後文体委員会 (Committee of Style) が字句上の修正を施し、現行のような形になったのである。⁽¹⁸⁾

第二節 条約締結権条項制定の意義と背景

前節でみたように、一人委員会の原案が、Wilson, Madison, Rutledge, Gerry等のもちよりの修正案が否決されるなかで、そのまま可決されたのであるが、本節では、“The Federalist”のHamilton, Madison, Jayの論説や各邦の憲法批准会議 (State Conventions) における論議を一瞥して、制定者達の意図及びその社会的・経済的背景(主として三分の二条項について)を論述することとする。

一 条約締結権の帰属をめぐる

憲法制定会議において、WilsonやFitzimonsの「下院も条約締結に関与せしめる」という意見や、Mercerの「大統領のみに付与すべき」との意見が見られたが、この問題をめぐる各邦批准会議および“Federalist”における論議をながめてみよう。

ノース・カロライナでは、William R. Davieは次のように述べている。

すべての国では、条約締結権は行政部に存するが、これは当事国間の交渉に秘密、駆引き、敏速が常に必要とされているということの他に、党派間の暴力や反感、熱狂などによって条約が左右されることのないようにするためである。こう考えれば、合衆国民一般によって選挙され、その全体の利益に心を傾ける大統領に本権限の全

部を委ねるべきだということになるが、すべての邦政府において強く示されている行政部に対する警戒心は、このような建前を許さないのである、と。

更に彼は、小邦の極度の警戒心、商業邦と非輸入邦間のねたみは、各州の代表としての上院議員に条約締結権を与えざるを得ないようにしたのである、と述べている。⁽¹⁹⁾

サウス・カロライナでは、Pierce Butlerも「下院の名もでたが、……交渉は常に最大の秘密を要するものであり、これは大規模な機関では期待することはできない」と言っている。⁽²⁰⁾

同じく Pinckney は、条約交渉にしばしば必要とされる秘密と敏速の故に立法部にこれを与えることの不適当であること、政治的警戒心と共和主義的なねたみの故に大統領のみに本権限を付与することの不適当なること、下院がしばしば休会するなどで同院がこの権限を保持することの適当でないこと等を、憲法制定会議の討議内容を紹介しつつ指摘している。⁽²¹⁾

更に、彼は別の箇所でも次のように論じている。「上院はそのメンバーが少なく、各州が平等な権限を同院において有し、任期も長いなどの点から、合衆国の元首である大統領と共に条約締結にあたるということになれば、連邦の外交権を最も巧く最も安全に付託できる機関となるであろう。」⁽²²⁾

ペンシルヴェニアでは、James Wilson は、ほぼ次のように説いている。

条約締結権は、議会全体に付与すべきであったという意見を持つ人もいるが、条約というものは、往々にして(特に戦争において)、これを公表したり或は多数の人々に交渉の秘密を委ねるということすら不適当なような性質のものがある。とにかく秘密が必要である場合があるのである。条約には一連の長期の交渉が先行する。他国

の交渉者より、合衆国側の交渉者のあいだに思慮、注意、節制が欠けていてよいのであろうか。

また、条約締結において、各州も合衆国人民も直ぐに代表されているのであって、政府の構成部分のうち二つ
のものが条約締結に協力しなければならぬのである。大統領も上院も単独では条約を締結し得ないのである。
両者は相互に抑制し合い、国民に対し安全を生み出すようバランスをとりあっているのである。⁽²³⁾

では、「一七八七年九月一七日連邦憲法制定会議の起草を了した憲法〔案〕」の支持のために書かれた評論集⁽²⁴⁾である
The Federalist の筆者は、この問題について、どのように論じているのであろうか。

John Jay は第六四論文において次のように述べている。

特に戦争や平和、商業に關係を有するが故に重要な権限である条約締結権を付与するには、相当の注意が払われ
ているのであって、大統領と上院議員は……われわれの国家利益を最も理解し、これを發展せしめることを最も
よく行うことができる……人士に属するのであり、このような人々に条約締結権は安全に委ねられるのである。⁽²⁵⁾

今迄、秘密と敏速の不足のため、しばしば根本的な苦しみをあじわってきたのであるから、このような事柄に
注意が払われないならば、憲法は許し難き欠陥をもつものとなる。条約交渉中に最大の秘密と最大の敏速を要
する事項は、交渉の目的達成を容易ならしめる以外には、国家的観点から重要でない準備的で補助的な方途であ
る。大統領はこれに対処するためならぬの困難も見出さぬのであって、上院の助言と承認を必要とする事態が生
じた場合、彼は何時でも上院を召集できるのである。このようにして憲法は、条約の交渉について、一方では才
能、情報、統一から、他方では秘密と敏速から得られるあらゆる利点があるように規定しているということがわ
かるのである。⁽²⁶⁾

次に Hamilton は、第七五論文において、条約締結権についての憲法の規定は、いろいろな根拠に基づいて、相当激烈に攻撃をうけている、権力の混合があるとの理由から、締結権は大統領のみが有すべきであるとか、上院に専属すべきだとか、あるいは下院も関与すべきであるとの意見もある、と言って、それらの主張について次のように述べている。

〔大統領のみに付与すべきであるとの意見について〕

世襲君主は、……個人的にきわめて政府にかかわっているので、外国によって腐敗させられる危険はないが、わずかな資産を持ち、一市民から身をおこして行政長官の職に就いた者は……時にはその職務を利益の犠牲とすることもあるであろう。貪欲なる昔は、富を獲得せんがため、国家的利益を裏切るといふ誘惑にかられるかも知れない。また野心家は、自己の拡大を、外国の援助により、その選挙民への反逆の代償たらしめるであろう。世界各国との交際に関するような微妙で重要な利益を、合衆国大統領のように創られ且つそのような事情の下にある行政長官の単独の処置に委せることを賢明とするような人間の美徳についての高尚な意見を、人間の歴史は保証しないのである。⁽²⁷⁾

〔上院の専権たらしめよとの意見について〕

締結権を上院のみに与えたとすれば、対外交渉の運営における大統領の憲法上の職務の利点をなくさせるであろう。上院は徒党心から、この権限を使用しないで放置するかも知れない。更に、上院の代弁者 (ministerial servant) は、国家の憲法上の代表と同程度に外国の信頼と尊敬を受けるといふことは期待できないし、同程度の重みないしは効果をもって行動することもできないであろう。問題となっている権限を大統領と上院が共同所有

することは、そのいづれかが別個に所有するより大きな安全の期待を与えることは明らかである。⁽²⁸⁾

〔下院を参加せしめよとの意見について〕

この機関の変動性および(将来の増員を勘案すれば)多数のメンバーより成るといふ組織の故に、そのような信託の適正なる執行に必要な性質を下院に期待することはできないのである。外交について正確で包括的な知識、同一見解への着実にして系統的な固守、国民性に対する適確で統一ある感受性、決断、秘密、迅速——これらばかりわめて可変的であり、多人数の機関のもつ特質(傾向)とは相容れないのである。

多くの相異なる機関の同意を必要とすることにより、事務を複雑にすることは、まさにそれ自体で、充分根拠のある反対を呼び起こすであろう。条約交渉の各段階で、その賛成を得るため下院を召集する回数がそれだけ増え、召集された場合、同院を開会させておく期間をそれだけ長くすることは、大きな不便と経費のもととなり、これだけでも、当然、この計画は非難さるべきものとなるのである。⁽²⁹⁾

憲法制定者達が、条約締結権を大統領のみに与えず、また下院に与えず、大統領と上院に一括して与えるに至った経緯ないしはその意図について、合衆国憲法(案)賛成論者の説くところを中心に見てきたのであるが、これをまとめらば、次の如くなるであろうか。

制定者達は、各州の上院における権利が平等であることを前提に、⁽³⁰⁾ 上院を各州を代表する議員からなる機関とし、公選の下院に対する抑制物となることを期待しつつ、⁽³¹⁾ 各州議会で選出されるというシステムから生まれる上院のエリート集团的性格と行政権への不信感から、大統領と共に行政協議会(executive council)の役割を果たさしめ、⁽³³⁾ 大統領

の権力を制限せんとしたのであった、と。⁽³⁴⁾

しかし、Laskiも言うように、連合規約時代の伝統が、決定にあたって大きくものを言ったことは否めない事実である。⁽³⁵⁾

更に言えることは、条約交渉に必要とされる秘密、迅速なども、上院のような小規模集団においてより確保されることなども、下院を条約締結に参加せしめなかった根拠となったということであろう。⁽³⁶⁾

しかし、以上のような理由の基本的背景を考へる場合、われわれは、「大統領と上院に条約締結権を与えたことは、大統領に本権限を与えることを望む勢力と上院にこれを与えることを望む勢力の間の妥協であったことは明白であった」という Watson の言を忘れてはならないであろう。W. Stull Holt は、これを具体的に「一方において大邦出身の人々、強力な行政部設置論者およびナシヨナリスト（強力な中央政府を主張する人々）は、条約締結権を上院にのみ与えることを望まなかったとするならば、他方において小邦出身の人々の主張や当時の行政部に対する不信は大統領のみにこの権限を与える可能性を妨げたのであった」が、この権限はどこかに帰属しなければならぬのであって、「大統領と上院にともどもこれを与えるという妥協は殆んど不可避であった。」と述べているのである。⁽³⁸⁾

二 「三分の二」原則の成立をめぐって

憲法制定会議においては、第二条第二節第二項の但書、すなわち「但し、出席する上院議員の三分の二の同意を必要とする」との規定に関する論議が、きわめて僅かしか行われていないのであるが、これは、憲法制定会議のメンバーの殆んどにとって、その必要性が明白であり、また Holt の言葉に従えば、「経験」によって、かかる措置の賢明であることが確認されていたからなのだということができるのである。⁽³⁹⁾

各邦の批准会議においては、出席議員の三分の二では、重要な権限（条約締結権）の濫用を防止するに不充分であるとの主張がしばしば行われた。⁽⁴⁰⁾ 例えば、ノース・カロライナの J. M. Dowell や、サウス・カロライナの Lowndes は、かかる不満を訴えているし、ヴァージニアの批准会議では特にこの問題が種々論ぜられている。⁽⁴²⁾ しかして、このような不満について、Hamilton は、“The Federalist” において次のように論述している。

出席議員の三分の二を全議員の三分の二に代えるべきだという反対論がある。すでに、決議のために過半数以上を必要とするすべての規定は、政府の運営を乱す直接的な傾向を有し、且つ多数者の意見を少数者のそれに従わせる間接的な傾向をもつということを示したが、若し全体の三分の二を要するとされるならば、多くの場合一部の者の欠席で事実上全員一致を要することと同じになるのである。この原則が行われてきたあらゆる政治制度の歴史というものは、無能、困惑、不統一の歴史である。

全団体の一定の割合を要するということは、どうみても、単に出席議員の一定の割合を必要とする場合よりも、多人数からなる機関の利点を伸ばすことには貢献しないであろう。⁽⁴³⁾

以下においては、前述したところの、何故制憲会議の殆んどメンバーが「三分の二」原則の必要性を認めていたのか、また、Holt の言う「経験」とはいかなるものであり、それがいかに「三分の二」原則を生みだすきっかけとなったかという問題を考察することとする。

三分の二原則が憲法に導入されたのも、条約承認についての確立された先例⁽⁴⁴⁾、一般に行きわたっていた行政権に対する恐怖、各邦間に存した疑念、嫉妬によるものであったということは、たしかに、是認される事柄であろう。⁽⁴⁵⁾ しかし、三分の二原則の導入には、多くの論者が指摘する、大きな影響を及ぼした二つの重要な問題がある。Haynes の

「……アメリカ人のミシシッピー河航行権およびニュー・ファウンドランド水域における漁業権の確保ということ
が、『三分の二原則』を採択に導いた重要な動機であった」という言葉、McClendon の「三分の二原則の採択に影響
を与えた純理論的な理由は、少くとも二つの特別の目的、すなわちミシシッピー河航行権の保持とニュー・ファウン
ドランド漁業の保護によって支えられた」との言葉に示されている航行権と漁業権の問題がこれである。Corwin と
Peltason も、「三分の二投票という要件には、いくつかの説明がある」として、南部諸邦のミシシッピー河に対する
関心を挙げており、Benis は、ミシシッピー問題にからむ「Jay-Gardouqi 交渉が……出席議員の三分の二を必要と
する一七八七年憲法中のあの条項に責任を負っている」と述べているのである。⁽⁴⁸⁾
このニュー・ファウンドランド水域の漁業権とミシシッピー河航行権は、G. Morris が「合衆国の二大目的」と言
ったほどに、当時のアメリカ経済にとってまことに重要なものであったのである。⁽⁴⁹⁾

(A) 漁業権

ニュー・イングランドにイギリス植民地ができる約百年前には、ヨーロッパから漁師達が定期的にニュー・ファウ
ンドランドの洲 (The Banks) に出漁していた。一五〇〇年までには深海漁業がひろく行われ、ニュー・ファウンドラ
ンド水域にはイギリス、フランス、スペイン、ポルトガルの漁船が出入していた。

長期間魚を保存するためには、乾燥せねばならず、乾燥場が必要とされた。一七世紀初頭、ヨーロッパの各国政府
は漁場に近い陸地を領有する重要性を認識したが、これが北アメリカ探険への一つの動機となり、更には領土紛争を
惹き起こすことともなった。

ヨーロッパにあっては、魚肉に対する需要が、殊にカトリック諸国においてひろまりつつあった。漁場に近く、手

許に船舶建造用の材料が豊富にあるニュー・イングランドは金儲けにはうってつけの場所であった。かくて漁業はニュー・イングランド沿岸の主要産業となったのである。ニュー・イングランドの人口の約三分の一はこの漁業、捕鯨業および関連産業に従事したのであり、⁽⁵⁰⁾一六五〇年以後のニュー・イングランドの繁栄は漁業に密接につながっているとさえ言われている。一六七五年までには六百以上の漁船と四千人以上の人が、商品として主要な魚類である鱈の漁業に従事した。植民地時代末期には、年間約二二万五千ポンドの収穫をあげたのである。

市場が発展するにつれ、ニュー・イングランドでは魚を三等級に分けた。一番大きく一番脂肪のあるものは、完全には乾燥することができないので近接地域で消費された。第二等級は、余り大きくなく容易に乾燥できるもので大陸（主として南ヨーロッパ）に輸出された。第三等級は、小さすぎてヨーロッパやアメリカの市場には向かないので——この等級の魚は全体の約二分の一になる——砂糖農場や他の農場で働く奴隷用の食物として西インド諸島で売却され、普通は糖蜜⁽⁵¹⁾（これはラム酒の原料となった）と引き換えられたのである。⁽⁵²⁾

一七八二年四月、イギリスと合衆国との間に正式の講和条約の交渉が行われた。北方領界、王党派、債務などについて一定の結論に達し、アメリカ側の主張により、アメリカ漁民は、ニュー・ファウンドランド海岸において魚を陸揚げし、これを乾燥する古くからの自由を享受することも認められた。⁽⁵³⁾ここに仮講和条約 (Preliminary Treaty of Peace with Britain) が成立したのである。

漁業権に関する同仮条約第三条——これは本条約の主要条項の一つといわれている⁽⁵⁴⁾——は、次のように規定している。

「……合衆国住民は、グランド・バンク (Grand Bank) およびニュー・ファウンドランドの他のすべての洲にお

いて、またセント・ローレンス湾ならびに両国住民が従来いかなる時においても漁をしてきた海域のすべてにおいて、あらゆる種類の魚を捕獲する権利を妨害されることなく享受しつづけるものとする。

合衆国住民は、イギリスの漁師が使用するニュー・ファウンドランド海岸およびアメリカにおけるイギリス国王陛下の領土の中、すべての他の海岸、湾、入江において、あらゆる種類の魚を捕獲する自由を有し……かつノヴァ・スコティア、マグダレン諸島、ラブラドルの定住者のいない湾、港、入江において……魚類を乾燥、保蔵する自由を有するものとする。⁽⁵⁵⁾

この漁業条項は、その後において誤解と悪感情を生み出す大きな源となり、これに関する論争ほど、アメリカ外交において長年月に亘って尾を引き、或いはアメリカを戦争寸前まで持っていたものはなかったと言われているものである。⁽⁵⁶⁾

以上の略述により、ニュー・ファウンドランド海域を中心とするアメリカの漁業と漁業権確保が、当時のアメリカ経済にいかに重大なつながりを持っていたか、従って、それが外交上条約締結に、いかに大きな影響を及ぼしたものであるか、ということの一端を理解することができよう。

(B) ミシシッピー河航行権

一七六三年のパリ条約により、スペインはイギリスに東西フロリダを割譲した。フランスは、フロリダとミノルカの喪失を補填するため、スペインにミシシッピー河西方の請求地を含めてルイジアナの広大な地域を移譲したのである。⁽⁵⁷⁾ かくて、ミシシッピー河は、イギリス、スペイン間の境界となったのである。⁽⁵⁸⁾ なお、この際、同河川全体についての航行権はイギリス人に与えられたのである。

さて、一七八〇年代において、誕生したばかりの合衆国は、ミシシッピー河航行権をめぐって困難な問題に直面した。合衆国は、ミシシッピー河に至るまでの西部地域を、イギリスから獲得したが、スペイン政府は、アメリカの南部や西部への膨脹を押さえることを策していた。独立戦争終了後、スペインは両フロリダを回復し、軍隊を駐屯させ、更に合衆国にミシシッピー東岸を移譲するイギリスの権利⁽⁵⁹⁾を拒否したのである。

アパラチア山脈を驛馬でよこぎる以外によい手段をもたぬ西部農民は、その多量の生産物を海や海外市場に運ぶためには、ミシシッピー河およびその支流を利用しなければならなかった⁽⁶⁰⁾のであり、同河川の航行権は大きな価値をもつものであった。スペインは、この海への出口としてのミシシッピー河の利用を拒否したのであるが、その理由として、スペインは、航行権は決して権利ではなくイギリスに施された特典であり、イギリスは、第三者に譲渡する権限を持たないのだ⁽⁶¹⁾ということを主張した。

一七八四年、ニュー・オリンズのスペイン当局は、爾後、ミシシッピー河はアメリカ船舶に対して封鎖さるべき旨を告示した。これは、当時の西部アメリカにとっての、外国市場への水路による唯一の通路を閉ざすものであり、同河川に深い利害をもつ南部諸邦に重大な打撃を与えることにもなることであった。

そこで、このミシシッピー河航行問題をめぐるスペイン、アメリカ両国間の外交折衝をながめてみよう。

連合会議は、スペインの排他的なミシシッピー河航行を認めないという方針で臨んだ。スペイン側は、アメリカにおいて自由航行要求の声を押さえつけられないものとなる前に、決着をつけたいと考えていた。両国の代表(合衆国側は John Jay、スペイン側は Diego de Gardoqui であった)は、一七八六年通商・同盟条約に署名をしたが、これはミシシッピー問題と領土を規制する條款についての意見の一致を更に必要とするものであった。Jay は、合衆国が二五年間、ス

ペインの管理下にあるミシシッピー河を航行することを「差控える」条項に署名する許可を与えるように、彼に対する訓令の変更を要請した。彼としては、これを権利放棄とは考えず、むしろ一定期間の実際的な妥協とみなしたのである。Washingtonと同じく、彼は、西部の地が開拓者で一杯になるまではその権利の行使を見合せることを得策と考えたのである。

この Jay の訓令変更要請に対して、北部七邦賛成、南部五邦反対で、連合会議はこれを許可することに決定した。ミシシッピー河、オハイオ河の沿岸に属領をもつ南部諸邦は、この措置を、北部諸邦の遠洋航海業者にのみ価値のある通商上の諸権益と引換えに自分達の死活の利益を売り払うものだと見做し、反対の抗議に起ち上がった。もっとも、連合規約が規定する九邦——二三邦中の三分の二に相当する邦——の同意の得られないことは明白であり、Jay-Gardogni 交渉は打ち切られたのであった。⁽⁶³⁾

以上が、ミシシッピー河問題についての概要であるが、この問題は、漁業権問題と共に、不安定な外交関係、合衆国内の利害対立等とあいまって、数カ月後に開かれることになる憲法制定会議における討議として決定に少なからざる影響を及ぼすことになるのである。

一七八七年五月一日から九月一七日にかけて開催された憲法制定会議に出席した南部邦の代表者達は、つい最近の出来事、すなわち連合会議の承認の下に北部商人に有利にスペインの港における商業上の特権を得ることと引換えにミシシッピー河航行権についてのアメリカ側の要求を一定期間放棄するという Jay-Gardogni 交渉をめぐる南北のたたかい (Holt によれば「連合会議における最も烈しいたたかいの一つ」であった) を、まざまざと記憶していた。⁽⁶⁴⁾ 彼等は、

合衆国憲法における条約締結権条項の制定過程に関する一論考

外国ないしは、インディアン諸部族との条約を過半数すれすれで批准させるような憲法から生ずる危険を身にしてみても感ずるとともに、⁽⁶⁵⁾少数者の利益は、条約締結の際に三分の二の賛成を必要とするという制限を継続することによってのみ、保護されうるのだということを確信していたのであった。⁽⁶⁶⁾しかして南部諸邦に対する譲歩として、三分の二条項が一人委員会より提案され、原案通り可決されたのである。⁽⁶⁷⁾

ミシシッピー問題が、如何に南部諸州にとって重大であったか、またこの問題が、三分の二原則の新憲法への挿入に如何に大きな影響を及ぼしたかは、憲法制定会議終了後の批准会議における討論や、当時の指導者層間の、またはそれらの者（指導者）宛ての書簡などを見れば、まことに明らかである。

例えば、ヴァージニア批准会議において、George Nicholas は、「ミシシッピー河の航行は、最も譲り渡すことのできない、しかも決して放棄し得ない人民の権利の一つである」と言つて、連合規約下においてよりも、ミシシッピー河の航行を安全たらしめる止め綱が、この憲法にある、と論じ、⁽⁶⁸⁾また Madison は、「アメリカ国民の幸福に影響を及ぼす種々の問題の一つにミシシッピー河航行の問題がある。航行権の保持は合衆国の全般的利益と合致する。新憲法を採択することは、この保持に有利だと思ふ」と述べているのである。⁽⁶⁹⁾更に、三分の二原則の挿入とミシシッピー問題との関連を如実に示したものとしてノース・カロライナの Hugh Williamson の Madison 宛の書簡（一七八八年六月二二日付）が挙げられよう。その中で彼は次のように述べているのである。「思い起して下されば、上院あるいはそれと同一と見做されている州の過半数がミシシッピー河（航行）を放棄することを、阻止するという明白な目的のために挿入された但書き（Proviso）が新憲法の中にあると言ひ得ることは、間違ひのないところであります。」⁽⁷⁰⁾

最後に、漁業権も含めて三分の二条項成立のいきさつに言及しよう。

McClendon も言つたように、一七八七年当時としては、ミシシッピー問題の方が、漁業権問題よりも重大であったが、相当な程度において後者は前者に勝るとも劣らない問題なのであり、相互関連性をもつものであったのである。⁽⁷¹⁾ 既述の、憲法制定会議において、Gerry が「講和条約には最も重大な利益……がかかっている」として、領土等ならぬ漁業 (the fisheries) を挙げ、またしばしば引用しているように G. Morris も「合衆国の二大目的」として、ミシシッピー河とならぬ漁業を挙げていることから領かれようが、ヴァージニアの批准会議における William Grason や George Mason の発言は、この両問題およびそれと三分の二条項の関連をよりよく物語っているように思われる。

Grason は、次のように二つの問題の関連について論じているのである。

「ニュー・ファウンドランド漁場とミシシッピー河は相互に均衡しており、一方の所有は他方の保持に役立つものであることは一般によく知られているところである。これが (独立革命期間中の) 東部側の政策を説明するものである。東部諸邦は、若しミシシッピー河が放棄されれば、南部諸邦は……漁業権を放棄するであろうと考えた。従って、……東部諸邦がこの大きな平衡力を保とうと希うことは、異とするにはあたらないのである。」⁽⁷²⁾

Mason は、両問題の関連とそれが三分の二条項採択におよぼした効果を強調し、次のように述べたのである。⁽⁷³⁾

「ニュー・ファウンドランドの漁業権は、われわれ (南部諸邦) が今日必要としている種類の保障を必要とするであろう。従って、遂に東部諸邦は、条約は上院における出席議員の三分の二の同意を必要とするということに同意したのであった。」⁽⁷⁴⁾

- (1) Secretary Dulles, "The Making of Treaties and Executive Agreements," Department of State Bulletin, 28(721), 20, April 1953, p. 591.

なお、Goebel は次のように述べている。戦後の外交関係については、Congress は不十分な統治権によって益々阻害された。課税権、通商規制権もなく条約の条項に反する邦立法をチェックする権限もなかったのであって、会議は交渉力を奪われたのである。イギリスやスペインとの間の通商関係、国境紛争のような差迫った問題の処理のために行われた重大な交渉も失敗してしまった。かかる失敗のために、より強力な中央政府を求める声が起こり、それが、憲法制定会議の招集につながり、Goebel, op. cit., p.25.

- (2) Edward S. Corwin, The President: Office and Powers, 1787-1949, 1949, p.208.

- (3) Bernard Schwartz, A Commentary on the Constitution of the United States, 1963, Vol. II : Powers of the President, p.99.

- (4) W. Stull Holt, Treaties Defeated by the Senate: A Study of the Struggle between President and Senate over the Conduct of Foreign Relations, 1933 (reprinted 1964), p.1.

- (5) Haynes, op. cit., Vol. II, p.573.

また、W. Stull Holt も次のように述べている。「シムマージニア案は条約締結方法についてはなら触れていないが……本案の起草者は、連合下の慣行がひきつがれ、条約締結権は議会ないはその二院のうちいずれかによって行使されることを期待したことは……明らかである。このことはシムマー・ジャーシー案の起草者の意図であったことは確かである。」—Holt, op. cit., p.3.

- (6) Jonathan Elliot(ed.); Debates on the Adoption of the Federal Constitution, V, from the Edition of 1888, p.128, p.131.

- (7) Ibid., p.205.

- (8) Ibid., p.379.

- (9) Ibid., pp.427~428.

- (9) Elbert M. Byrd, Jr., *Treaties and Executive Agreements in the United States: Their separate roles and limitations*, 1960, pp.18~19.
- (11) Elliot. Debates, V, p.507.
- (12) Ibid., p.523.
- (13) Ibid., pp.524~525.
- (14) Ibid., p.526.
- (15) Ibid., pp.526~527.
- (16) Ibid., p.527.
- (17) Ibid., pp.527~528.
- (18) Dumbauld, op. cit., p.287.
- (19) Elliot(ed.), *Debates in the Several Conventions on the Adoption of the Federal Constitution, as Recommended by the General Convention at Philadelphia in 1787*, IV, pp.119~120.
- (20) Ibid., p.265.
- (21) Ibid., pp.263~265.
- (22) Ibid., p.281.
- (23) Elliot, *Debates*, II, pp.506~507.
- (24) 原典『アメリカ史』第三卷 三四九頁より引用。
- (25) *The Federalist*, Everyman's Library, pp.327~328.
- (26) Ibid., p.330.
- (27) Ibid., pp.382~383.
- (28) Ibid., p.383.
- (29) Ibid., pp.383~384.

合衆国憲法における条約締結権条項の制定過程に関する一論考

- (30) ノース・カロライナの Davie の以下の言葉は、この前提が如何に重要であったかを物語っている。「……小邦は、条約の締結における平等の発言がなければ、合衆国に加盟 (confederate) することには同意しないであろう。小邦は、この平等がなければ、その利益が交渉において無視されるか或は犠牲にされるのではないかと懸念した。……この点で小邦は一步もあきらむかならうといつて明白であつた。……」—Elliot, Debates, IV, p.120. cf. Harold J. Laski, *The American Democracy*, 1949, p.517.
- (31) Allen M. Potter が「彼等 (憲法制定者) は、上院が公選の議院に対する保守的抑制として行動することを望んだ」といふこと。—Potter, *American Government and Politics*, 1955, p.156.
- (32) Carl Brent Swisher が「選出方法によつて上院は下院と異なるエリートの “elite group” といつて上院は、条約締結といふ重要な機能は、割当するべきだと憲法制定者は信じたものと見える」といふこと。—Swisher, op. cit., p.196. 又「上院は選出方法によつて Swisher が「別の風や “select body” といふ言葉を用ひること。—Ibid., p.197. Herman Pritchett が「上院は一種の council with which the President would sit while treaties were under negotiation and from which he would get advice といふこと。—Pritchett, op. cit., p.332. C. P. Patterson が「助言の規定は大統領と上院は交渉過程の一部といふ……行政協議会を構成して上院を「ボヤ」にすること。—Patterson, *Presidential Government in the United States*, 1947, p.56.
- (34) Laski が「最終に条約の主要な理由が、行政権を制約せんとする要求であつた」といふこと。—Laski, op. cit., p.518.
- (35) Ibid., p.518.
- (36) Ibid., pp.517~518.
- (37) David K. Watson, *The Constitution of the United States: Its History, Application and Construction*, 1910, Vol. II, p.951.
- (38) W. Stull Holt, op. cit., p.5, pp.7~8.
- (39) Merrill Jensen が「憲法制定者のこの態度は、Jensen, op. cit., p.111.
- (40) Holt, op. cit., p.8.

(40) Ibid., p.9.

(41) J. M'Dowall は次のように述べている。最も重要な仕事を遂行するに必要な人数について考えよう。出席議員の三分の二が大統領と共に条約を締結するわけだが、一四人が定足数でその三分の二という一〇人である。この一〇人で条約や同盟を締結することができるとだ。われわれはなんと不安な状態にあるのだろうか。—Elliot, Debates, IV, p.119.

Rawlins Lowndes は M'Dowall とほぼ同じような趣旨のことを述べている。合衆国において現存するすべての法律を取替えてしまふかもしれないかかゝる重要な権限を、かくも少数人数の団体の手中に与えることは分別あることであろうかと。
—Elliot, Debates, IV, p.265.

(42) Elliot, Debates, III, pp.331~365, pp.499~516.

(43) The Federalist, No.75, p.384.

(44) 「確立された先例」とは、連合規約下の連合会議の性格、条約承認などについての議事手続等を指すと考えられるが、これに関連して Guy M. Gillete は、ほぼ次のように述べている。

一三邦のうち九邦の同意がなくては、条約・同盟を結び或は宣戦を布告することは禁ぜられた……各邦は一票しか投票権がなかった。この三分の二概念(the two-thirds concept)の最初の出現が見られる。……憲法制定会議が開かれたとき、代議員達は、邦自身が、主権を有する独立の存在として完全に平等な投票権を基礎に、且つ、主権をもつ邦の三分の二以上がすべての条約の交渉において同意すべきであるという要件を前提に、投票していた中央の連合会議に慣れていたのだから。—Gillete, "The Senate in Foreign Relations", The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences, 289, Sept. 53, p.50.

(45) McClendon, op. cit., p.768.

(46) Haynes, op. cit., p.575.

(47) McClendon, op. cit., p.768.

(48) Edward S. Corwin & Jack W. Peltason, op. cit., p.86.

(49) Bennis, op. cit., p.81.

合衆国憲法における条約締結権条項の制定過程に関する一論考

- (50) Robert R. Russel, *A History of the American Economic System*, 1964, p. 64.
- (51) この西印度諸島の糖蜜は、植民地とくにマサチューセツツヤロード・アイランドにラム醸造業を發展させ、このラムは遠くアフリカのギニアに運ばれ、ここで象牙、生ゴム、とくに黒人奴隷と交換され、この奴隷が砂糖プランテーションに欠くことのできぬ西印度諸島に輸入され、かの有名なる「中央航路」(middle passage)による「奴隷貿易」(slave trade)を發展させたのである。—鳥羽欽一郎、近代経済史、七頁、昭和三十三年、日本評論新社。
- (52) Harold Underwood Faulkner, *American Economic History*, 1959, 8th ed., pp. 86~87.
- (53) 独立革命の終了するずっと以前から、植民地側では、戦争が終った後、ニュー・フマウランド水域の漁業権をミシシッピー河航行権と並んで、自身の手で保持しようとすることに並々ならぬ関心をはっきり示していたのである。一七七九年の大陸会議は、この二つの条件を条約締結を承認する条件に含ませたのである。—McClendon, op. cit., pp. 768~769.
- (54) James Morton Callahan, *American Foreign Policy in Canadian Relations*, 1937, p. 16.
なお、Callahan は、この漁業権をめぐる交渉について次のように述べている。「……(漁業権は)連合会議はアメリカの福祉に必要であると宣言し、イギリス側はそのふくかたについて強力に抵抗した。」
- (55) Thomas P. Brockway(ed.), *Basic Documents in the United States Foreign Policy*, 1957, p. 11.; Callahan, op. cit., p. 16.
- (56) John Holladay Latané, *A History of American Foreign Policy*, 1927, p. 45.
- (57) Samuel Elliot Morison, *The Oxford History of the American People*, 1965, p. 287.
- (58) John Holladay Latané, op. cit., p. 54.
- (59) 前記の仮講和条約第八条には、次のように記されている。「水源から河口までのミシシッピー河の航行は、イギリス国民および合衆国市民……には、永久に自由に解釈されるべきものとすべし。」—Brockway, op. cit., p. 12.
- (60) Morison, op. cit., p. 287.
- (61) Latané, op. cit., p. 54.
- (62) Bemis, op. cit., p. 74.

- (33) Ibid., pp.78~79.
- (34) Corwin & Peltason, op. cit., p.87.; Jensen, op. cit., p.116.
- (35) Bemis, op. cit., pp.79~80.
- (36) Holt, op. cit., p.8.
- (37) Jensen, op. cit., p.111, p.116.
- (38) Elliot, Debates, III, p.239.
- (39) Ibid., p.311.
- (40) Williamson to Madison, June 2, 1788, Documentary History of the Constitution, IV, 677~679. — McClendon の註釋を採る。
- (41) McClendon, op. cit., p.722.
- (42) Elliot, Debates, III, p.343.
- (43) McClendon, op. cit., p.772.
- (44) Elliot, Debates, III, p.604.

〔引用文籍〕

Carl Brent Swisher, The Growth of Constitutional Power in the United States, 1966, 2nd ed. (University of Chicago Press)

Clinton Rossiter, The American Presidency, 1962, 2nd ed. (A Harvest Book)

Maurice Waters, "Special Diplomatic Agents of the President", The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences, 307, Sept. 1956.

C. Herman Pritchett, The American Constitution, 1959 (McGraw-Hill)

William R. Thayer, The Life and Letters of John Hay, 1915, Vol.2 (Boston: Houghton Mifflin)

合衆國憲法における条約締結権条項の制定過程に関する一論考

- Harold J. Laski, *The American Democracy*, 1953 (Allen and Unwin)
- Edward S. Corwin & Jack W. Peltason, *Understanding the Constitution*, 1963 (Holt Rinehart and Winston)
- Cecil V. Crabb, Jr., *American Foreign Policy in the Nuclear Age*, 1960 (Row. Peterson)
- D. B. Goeble, "Congress and Foreign Relations before 1900," *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 289, September 53.
- Max Savell, *The Colonial Origins of American Thought*, 1964 (D. Van Nostrand)
- Marshall Smelser, *American Colonial and Revolutionary History*, 1963 (Barnes & Noble)
- Alfred H. Kelly & Winfred A. Harbinson, *The American Constitution*, 1963 (W. W. Norton)
- Merrill Jensen, *The Making of the American Constitution*, 1964 (D. Van Nostrand)
- Harold Stannard, *The Two Constitutions*, 1950 (Adam and Charles Black)
- Edward Dumbauld, *The Constitution of the United States*, 1964 (Norman: University of Oklahoma Press)
- C. H. Van Tyne, "Sovereignty in the American Revolution", *American Historical Review*, Vol.12, April, 1907.
- Samuel Flagg Bemis, *A Diplomatic History of the United States*, 1955, 4th ed. (Henry Holt)
- Dexter Perkins, *The Evolution of American Foreign Policy*, 1966 (Oxford University Press)
- Secretary Dulles, "The Making of Treaties and Executive Agreements", *Department of State Bulletin*, 28(721), 20, April 1953.
- Edward S. Corwin, *The President: Office and Powers, 1787~1949*, 1949 (New York University Press)
- Bernard Schwartz, *A Commentary on the Constitution of the United States*, 1963, Vol. I : *Powers of the President* (Macmillan)
- W. Stull Holt, *Treaties Defeated by the Senate: A Study of the Struggle between President and Senate over the Conduct of Foreign Relations*, 1933 (Peter Smith)
- Jonathan Elliot (ed.), *Debates on the Adoption of the Federal Constitution*, V, from the Edition of 1838 (Burt Frank

- lin: New York)
- Elbert M. Byrd, Jr., *Treaties and Executive Agreements in the United States: Thier Separate Roles and Limitations*, 1960 (Martinus Nijhoff)
- Jonathan Elliot(ed.), *Debates in the Several Conventions on the Adoption of the Federal Constitution, as Recommended by the General Convention at Philadelphia in 1787*, II~IV.
The Federalist, Everyman's Library.
- Allen M. Potter, *American Government and Politics*, 1955 (Faber and Faber)
- C. Perry Patterson, *Presidential Government in the United States*, 1947 (Chapell Hill)
- David K. Watson, *The Constitution of the United States: Its History, Application and Construction*, 1910, Vol. II (Chicago: Callaghan)
- Guy M. Gillete, "The Senate in Foreign Relations", *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 289, Sept. 53.
- Robert R. Russel, *A History of the American Economic System*, 1964 (Appleton-Century-Crofts)
- Harold Underwood Faulkner, *American Economic History*, 1959, 8th ed. (Harper & Row)
- James Morton Callahan, *American Foreign Policy in Canadian Relations*, 1937 (Macmillan)
- Thomas P. Brockway(ed.), *Basic Documents in the United State Foreign Policy*, 1957 (Van Nostrand)
- John Holladay Latané, *A History of American Foreign Policy*, 1927 (Doubleday, Page)
- Samuel Eliot Morison, *The Oxford History of the American People*, 1965 (Oxford University Press)
- 原典『メロカ史』第二卷 (岩波書店)
- 鳥羽欽一郎、近代経済史、昭和三三年 (日本評論新社)

(一九六七・八・二一〇)