

講 演

条約は権力の分立した連邦制のもとで
いかに「最高性」をもちうるか

アレックス・グラスハウサー†
宮 川 成 雄 訳
原 口 佳 誠

- | | |
|------------------|---------------------|
| I はじめに | IV 連邦制の条約への影響 |
| II 最高法規条項と条約 | A 州に対する限定的な最高性 |
| III 権力分立制の条約への影響 | B 領事関係条約の事件 |
| A 連邦議会の役割 | 1 国際司法裁判所の事件 |
| 1 後法優位の法理 | 2 Medellín v. Texas |
| 2 非自動執行の法理 | V 結論 |
| B 裁判所の役割 | |
| 1 政治問題の法理 | |
| 2 行政部への敬讓 | |

I は じ め に

1776年6月7日、大陸会議においてヴァージニア邦代表のリチャード・ヘン

† Professor of Law, Washburn University School of Law, Topeka, Kansas, U.S.A. 早稲田大学比較法研究所、ならびに早稲田大学大学院法務研究科、そしてとりわけ、2008年12月22日に早稲田大学において講演の機会を与えて下さり、通訳の労を執られた宮川成雄教授に感謝を申し上げる。また、ウォッシュバーン・ロースクールが本研究に関連して長期自由研究期間を筆者に保障したことに謝意を表したい。本論稿でとりあげた論点のいくつかは、筆者の他の論稿にも関連する。Alex Glashausser, *Treaties as Domestic Law in the United States*, in *PROGRESS IN INTERNATIONAL LAW* (Russell A. Miller & Rebecca M.

リー・リー (Richard Henry Lee) が独立の動議を提出したとき、その主張の第 1 のポイントは、アメリカの植民地がイギリスとの「全ての政治的関係」を解消することであった。一方、この主張と比較して格段に地味であるように思われる彼の主張の第 2 のポイントは、「外国との同盟関係を形成するべく、最も効果的な措置を講ずることが得策である」ということであった⁽¹⁾。しかしこの第 2 のポイントは、独立国家を発展させる上で極めて重要な点であった。アメリカの諸邦が初めてひとつに結ばれたとき、諸邦は弱体であったためにヨーロッパ列強との同盟関係に基づく支援を求めていた。その際、諸邦の利益の保護のために国際法の有効性を頼りとしたのである⁽²⁾。しかし、新生のアメリカ合衆国は強大な国家となるにつれて、国際法によって課される義務を遵守する熱意を失っていった⁽³⁾。2009 年が幕を開けようとする現在、アメリカは超大国であるが、国際紛争を抱えた国でもある。新大統領の就任を間近に控え、国際法の国内法としての地位を検討することは時宜に適っているといえよう。

ジョージ・W・ブッシュ (George W. Bush) 大統領の政権下において、アメリカの行政部は国際法を複雑な問題を解決する有効な道具とは考えてこなかった。その代表的な例として、アメリカが気候変動に関する国際連合枠組条約 (以下、気候変動枠組条約) の京都議定書を批准しなかったことがあげられる。国際法におけるアメリカの義務について、ブッシュ政権は国際法の限定的な解釈によって国際法上の義務を無視し、あるいは回避してきた。ブッシュ大統領の態度を象徴するのが、2003 年における彼の発言である。ブッシュ政権は、イラク戦争に反対を表明してきた諸国がイラク再建事業契約をめぐる競争に参入することを排除する政策を宣言した。この排除政策が国際法に合致するものかどうかと問われたときに、ブッシュ大統領は皮肉混じりに、「国際法?・・・私は顧問弁護士に相談したほうがよさそうだ。彼は国際法などもちださなかった。」と答えた⁽⁴⁾。

Bratspies eds., 2008) ; *What We Must Never Forget When It Is a Treaty We Are Expounding*, 73 U. CIN. L. REV. 1243 (2005) ; and *Difference and Deference in Treaty Interpretation*, 50 VILL. L. REV. 25 (2005).

(1) 5 JOURNALS OF CONTINENTAL CONGRESS: 1774-1789, at 425 (1906).

(2) ROBERT KAGAN, DANGEROUS NATION 57 (2006) (誕生したばかりのアメリカ合衆国にとって、軍事力の点においてイギリスとフランスに競合することは望むべくもなかったことを指摘する)。

(3) *Id.* at 61.

(4) Evan Thomas & John Barry, "I Better Call My Lawyer," NEWSWEEK,

次期大統領のバラク・オバマ (Barak Obama) 大統領の外交政策は、国際法をより尊重するであろう徴候がみられる。彼は、2008年12月にポーランドのポズナニにおいて開催された気候変動枠組条約第14回締約国会議には出席しなかったものの、地球温暖化問題が「喫緊の課題」であると述べた。この発言は、京都議定書の次の枠組みを策定する試みにおいて、アメリカが単なる一締約国ではなく指導的役割を果たす国になることを各国代表に期待させるものであった⁽⁵⁾。彼がどのような方針をとるにせよ、いずれ条約の国内的地位についての外交上の難題を抱えることになるであろう。合衆国憲法は条約を「国の最高法規 (supreme Law of the Land)」であると位置づけるが、その形式的な最高性は、重大な限界を有している。

「最高性」をもつ条約は、条約からの離脱がなされない限りその効力が否定されず、統一的に適用されると考えられるかもしれない。しかし、それが実現することはほとんどない。外交政策の大部分は行政部の領域であり、条約は外交の重要な一側面である。それにもかかわらず、大統領は相手国に対して、自らが交渉を行っている条約の国内的効力について保証することができない。連邦政府の長としての大統領は、個々の州の行動に関して制約された権限のみをもつに過ぎない。連邦政府内においても、行政部門の長としての大統領の影響力は権力分立制によって制約される。その結果、大統領は条約の効力について、国際社会に対応して完全に統一した国家を提示することができないのである。

条約上の義務の国際的实施は微妙な問題である。1884年に合衆国最高裁判所が判示したように、「条約は・・・その規定の実施において、締約国の政府の利害と名誉に依存している。」⁽⁶⁾ 最高裁は、国家間の問題は司法権の及ぶ範囲外の事柄であると結論した。しかし最高裁はまた、「条約は、[個人] に一定の権利を付与する規定を含む場合があり・・・当該規定は、[各] 国の裁判所において私人の当事者間の問題として実施されうるものである」⁽⁷⁾ ことを強調した。実際のところ、条約の最も持続する影響は、当該条約が国際的に実

Dec. 22, 2003, at 40.

(5) See Elisabeth Rosenthal, *U.S. Transition Hampers Talks on Climate Change*, N.Y. TIMES, Dec. 11, 2008, at A12.

(6) *Edye v. Robertson*, 112 U.S. 580, 598 (1884) (「現実の戦争」は条約実施のための最終手段であるとする)。

(7) *Id.* (最高法規条項における条約の地位について言及)。

施されるかではなく、国内的にいかに応用されるかにかかっている。それゆえ諸外国にとって、アメリカにおける条約の国内法上の地位⁽⁸⁾を検討することが重要なのである。

II 最高法規条項と条約

1900年の著名な判決において、合衆国最高裁は、「国際法もまた合衆国の法であり、裁判所により確認され適用されねばならない」⁽⁹⁾と宣言した。最高裁は国際法の法源の1つとして条約にも言及したが、この包括的な宣言が最も直接に適用されたのは国際慣習法に対してであった。条約の国内的効力は、合衆国における国内法の「一部」であるとする判決に依拠する必要はない。条約は、ひとたび大統領によって締結され上院の3分の2の同意により承認されるならば⁽¹⁰⁾、国内の法制度において特別な地位を占める。すなわち、合衆国憲法の最高法規条項の下で、「全ての条約」は、合衆国憲法、連邦の法律とともに「国の最高法規である」⁽¹¹⁾。

そうであるから、条約は、内容が矛盾する州法に優位する。合衆国憲法が起草された当時、アメリカは連合規約の下で、現実的な力を伴って国際問題に対処することができないという問題を抱えていた⁽¹²⁾。諸邦の中には、イギリスの債権者に対する債務の履行を拒むことで、1783年のイギリスとの講和条約（パリ講和条約）を脅かす邦も存在した。そのため、フェデラリスト（合衆国憲法制定に対する賛成派）と反フェデラリスト（それに対する反対派）の双方が、条約遵守の確保に必要にして十分な連邦の権限が必要であると考えていた⁽¹³⁾。憲法批准の期間において、アレクサンダー・ハミルトン（Alexander

(8) この議論は、連邦議会上院の助言と承認を要求する協定という、憲法上の意味における「条約」に限定される。例えば、議会行政協定など、より広範な国際法上の意味における条約は、この議論に含まれない。

(9) The *Paquete Habana*, 175 U.S. 677, 700 (1900).

(10) 合衆国憲法第2編2節（「連邦議会上院の出席議員の3分の2の同意を要求する」）。

(11) 同第6編。

(12) KAGAN, *supra* note 2, at 60, 65（大陸会議がイギリスに対する報復貿易制限を課す権限を欠いていたこと、ならびに連合規約がアメリカ独立戦争後の国家の安全保障を維持するのに不十分であったことについて言及）。

(13) *Id.* at 65-66.

Hamilton) は、統一された連邦司法部がこの目的のために必要不可欠であろうと論じた。彼はフェデラリスト・ペーパーズにおいて、多種多様な州の裁判所があたかも9つの頭をもった「ヒドラ (hydra)」のようなものであり、「条約の下で生じる事件」は数ある裁判所の中でも連邦裁判所が管轄することが最もふさわしいことが明白である、と論じたのであった⁽¹⁴⁾。

連邦行政部の観点からすれば、統一された連邦司法部はヒドラのような州裁判所より望ましいことは明らかである。しかし、司法部は行政部から分離・独立しているため、司法部による条約の解釈が大統領による解釈と異なることがある。司法部は、条約についての多様な意味を国内的にも国際的にも与えるのであり、それによって、大統領は条約を外交上の手段として用いることが難しくなるのである。立法府もまた条約の国内的効力に干渉する方法をもっている。さらに、合衆国憲法は州が条約を締結することを禁止し、連邦政府の条約が州法に対する最高法規性をもつと規定しているが⁽¹⁵⁾、それにもかかわらず、個々の州の行動は、大統領が相手国に対してアメリカを外交上統一した国家として提示しようとする試みと抵触しうる。つまり、条約はある意味において「最高法規」であるかもしれないが、その最高性は、条約の適用における統一性や不可侵性を意味するものではないのである。

III 権力分立制の条約への影響

いかなる大統領であれ、全世界の相手国に対して、アメリカが条約において引き受けた義務を遵守することを保証したいと望んでいる。しかし、連邦政府の他の二部門による作為あるいは不作為が、そのような保証の妨げとなりうる。連合規約は、連合会議に権力を集中させていた。同規約のもとでは、プレジデント (President) が1人存在したが、それは連合会議の議長 (President of the Congress) であり、連合国家の大統領は存在しなかった。合衆国憲法が1788年に批准されると、国家権力は分立された。

A 連邦議会の役割

立法府には、憲法の明文によって大統領の条約締結権に対する抑制手段が付

(14) THE FEDERALIST No. 80, at 476 (Alexander Hamilton) (Clinton Rossiter ed., 1961).

(15) 合衆国憲法第1編10節.

与されており、そこでは連邦議会上院の3分の2が条約の批准に同意することが要件として定められている⁽¹⁶⁾。この憲法上の文言ほど明確ではないものの、裁判所によって生み出された2つの法理があり、その各々によって、立法府は条約の最高性を減ずることができる。第1の法理は、条約と他の連邦の法律との間の対立を解消する上で不可避の譲歩である。第2の法理は、連邦議会が特定の条約についてその国内的効力を一切遮断することを可能にする構造を有している。

1 後法優位の法理

日本において、条約は法律よりも優越した憲法上の地位にある⁽¹⁷⁾。両者が抵触すれば、条約が優先する⁽¹⁸⁾。アメリカにおいては、両者の法の序列がより曖昧である。最高法規条項は三種類の法、すなわち合衆国憲法、連邦の法律、および条約について規定する⁽¹⁹⁾。しかしこの最高法規条項は、憲法と法律についてのみ、その相互関係を明らかにするものである。すなわち、連邦の法律は憲法に「準拠して」制定されることが規定されているため、法律は最高法規性の序列のうちの第2階層を占めることが示唆されている。条約については同様の憲法文言上の制約が規定されていない。そのため、条約が憲法上の制約に服するのか否かについて争われたことがあった。

1957年の *Reid v. Covert* (リード対コヴァート事件)⁽²⁰⁾において、合衆国最高裁はこの論点を検討した。連邦政府は、日本との間の条約に基づき、在日米軍兵士の夫を殺害した容疑者である民間人の妻を、通常の裁判手続ではなく軍法会議によって審理すべきであると主張した⁽²¹⁾。一方、容疑者は、軍法会議では合衆国憲法の保障する刑事手続上の権利を行使できないと主張した。最高

(16) 同第2編2節。

(17) 日本国憲法第98条2項参照（「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする。」）。

(18) Mitsuo Matsushita, *International Trade and Competition Law in Japan* (1993), reprinted in MERYLL DEAN, *JAPANESE LEGAL SYSTEM* 163, 166 (2d ed. 2002).

(19) 合衆国憲法第6編。

(20) 354 U.S. 1 (1957)。

(21) *Id.* at 15-16 n.30 (citing Administrative Agreement, 3 U.S. Treaties and Other International Agreements 3341, T.I.A.S. 2492). 本件と類似の問題が、在独米軍と関連して生じた。

裁は容疑者側の主張を認め、条約は憲法に優位しえないと判示した⁽²²⁾。

最高法規条項という難問を解決するために、最高裁は、連邦の法律が憲法に「準拠して」制定されなければならないという制約は、ある序列をもたらすものではなく、合衆国憲法制定後に制定された法律のみが最高法規条項の対象であることを単に示したものであると説明した。対照的に、「すべての条約」は、締結の時期にかかわらず—合衆国憲法の時代か連合規約の時代であるかを問わず—最高法規条項の対象とされているとした。したがって、条約に関する「準拠して」という文言の不在は、いかなる序列も示唆するものではなかった。条約を合衆国憲法に対して断定的に従属させる文言の不在も同様であった。合衆国最高裁によれば、それ以外の帰結は「憲法起草者の目的に反することが明白」であり、裏口からの憲法修正を可能にするものであった⁽²³⁾。

最高法規条項における3つの法源について、憲法のみが最上位にあることは当然である。しかし、それでは条約と連邦の法律が抵触するときはどうなるのか。最高裁は、1857年の *Dred Scott v. Sandford* (ドレッド・スコット事件)⁽²⁴⁾、すなわちアフリカ系アメリカ人が合衆国市民でないと判示したことで悪名高い判決において、この問題に初めて答えている。カーティス裁判官は反対意見において、条約が後に制定された内容の矛盾する法律によって国内法としての効力が否定されうる、と推測した⁽²⁵⁾。19世紀末になると、最高裁はほぼこの考えで一致するようになり、後法優位の法理を採用した。つまり、条約と連邦の法律が対立する場合、後に制定されたものが優越するとしたのである⁽²⁶⁾。

後法優位の法理は最高法規条項の文言から決して明らかではないが、条約と連邦の法律の抵触を解決するための不合理な方法ではない。連邦議会は、たとえ新しい連邦の法律が現行の国際法上の義務を否定することができないにしても、条約と矛盾する法律の制定によって、大統領を外交上窮地に追い込むこと

(22) *Id.* at 17.

(23) *Id.* at 16-17.

(24) 60 U.S. (19 How.) 393 (1856).

(25) *Id.* at 629 (Curtis, J., dissenting).

(26) *Whitney v. Robertson*, 124 U.S. 190, 194 (1888) (条約の後に制定された連邦の法律が優位するとした)；*Edye v. Robertson*, 112 U.S. 580, 598-99 (1884) (議会の両院が制定について同意するために、法律がより優位する可能性があることを示唆)；*The Cherokee Tobacco*, 78 U.S. (11 Wall.) 616, 621 (1870) (条約の後に制定された連邦の法律が優位するとした)。

ができる。条約の批准には上院の 3 分の 2 の承認が必要である⁽²⁷⁾ことから、少なくとも最近締結された条約についてこの筋書きがそれほど頻繁に生じることはない。しかしもし連邦議会がそのような手段をとるならば、その外交上の窮地は、権力分立という統治体制をとることからくる避けがたい代償なのである。

2 非自動執行の法理

これに対して、裁判所によって創られた 1 つの法理は、連邦議会が何もしないで条約の最高性を否定することを可能にするものであるが、その根拠は不十分である。この法理は、正当に批准された一定の条約が議会による実施立法の制定まで「国の最高法規」としての効力をもたないとするものである。1829 年の *Foster v. Neilson*（フォスター対ニールソン事件）は、その判決を執筆したジョン・マーシャル（John Marshall）首席裁判官自身がおそらく想定していたであろう以上の影響力をもった。マーシャルは次のように述べた。

当該協定の文言が契約を意味し、一方当事者が一定の行為の履行を約するならば、条約は司法部門ではなく、政治部門を対象にするものである。合衆国最高裁判所が当該条約を裁判の準則とするためには、まず立法府がその契約を有効に成立せしめなければならない⁽²⁸⁾。

Foster 事件の文脈において、立法による条約の実施を必要条件としたことは理に適っていた。最高裁は、原告が争点となった条約を援用することを認めなかった。なぜなら、当該条約は、立法府に原告への一定の土地の譲渡を指示する法律の制定を指示するものに過ぎず、文言上、土地の譲渡自体をなすものではなかったからである。国内の裁判所によって実現可能な個人の権利の根拠を構成するためには、まず連邦議会による立法行為という媒介を要求するとして当該条約を解釈したのは当然のことであった⁽²⁹⁾。

逆に *Foster* 事件において見落とされてきた判示内容は、「いかなる法律の規定の助力も借りずにそれ自体で法的効力をもつ [条約は]」国内の裁判所において国の法規として適用される、という言葉及である⁽³⁰⁾。「非自動執行」条約

(27) 合衆国憲法第 2 編 2 節。

(28) *Foster v. Neilson*, 27 U.S. (2 Pet.) 253, 314 (1829).

(29) *Id.* at 314–15.

(30) *Id.* at 314.

は、外観上は限定された例外として始まったものの、その後急速に拡大した。2008年、合衆国最高裁は、条約が自動執行であるためには「条約交渉にあたった大統領とこれを承認した上院による条約の国内的効力の確認が条文に反映されていなければならない。」⁽³¹⁾と判示した。最高裁は、条約を自動執行と解釈するために詳細かつ特別な条文を要求する「特別文言要求 (talismanic)」アプローチこそ否定したものの、いまや条約は条文に反対の定めのない限り、非自動執行条約と解釈されるようになったといえよう⁽³²⁾。

結果として、大統領が条約に署名し議会上院が承認したとしてもなお、大統領は当該条約が「国の最高法規」としての効力をもつことを相手国に確約できない。むしろ、大統領は議会によって左右される事態が生じている。この権力分立の代償は、支払われるべき性質のものではない。すなわち司法部は、原則として条約が最高法規条項に基づき保障される地位をもたないことを推定するという誤った法理を、正当な根拠なく生み出したのである⁽³³⁾。

かなり以前になるが、非自動執行条約の法理は、条約の国内法としての地位をより深刻に損なう可能性を引き起こした。連邦議会は、合衆国憲法に列举された権限について立法するよう抑制されている。その特定された権限は、「諸外国との通商」、「公海上の海賊行為および重罪、国際法に違反する犯罪」処罰の権限、戦争に関連する権限を除いて、基本的には国内的な権限である⁽³⁴⁾。したがって、もし非自動執行条約が通常の議会の列举権限の範囲外の事項を扱うものであれば、議会はその条約の実施立法を制定する権限をもちえないので

(31) *Medellin v. Texas*, 128 S. Ct. 1346, 1366 (2008).

(32) *See id.* at 1362, 1364, 1366 (「[[当合衆国最高裁判所は] これまで、条約が国内的効力をもつことを大統領および連邦議会上院が意図したことを条約の文言が示している場合に、当該条約が自動執行条約であると判示してきた」)。

(33) 研究者の間には、自動執行条約と非自動執行条約の区別の妥当性について争いがある。例えば次の論文を比較せよ。Jordan J. Paust, *Self-Executing Treaties*, 82 AM. J. INTL L. 760, 760 (1988) (「両条約の区別は裁判所が生み出した概念であり、『すべての条約は・・・国の最高法規である』と規定する合衆国憲法の文言と明らかに矛盾する」); John C. Yoo, *Globalism and the Constitution: Treaties, Non-Self-Execution, and the Original Understanding*, 99 COLUM. L. REV. 1955, 1979-81, 1992-93 (1999) (条約は実施立法を必要とするという前提を支持し、その立場が合衆国憲法の最高法規条項と調和すると解釈)。

(34) 合衆国憲法第1編8節参照。

はないか。

1920年の *Missouri v. Holland* (ミズーリ対ホランド) 事件⁽³⁵⁾において、合衆国最高裁はこのような考えを否定した。連邦政府とイギリスが渡り鳥保護の条約を締結し、連邦議会がこの条約を実施する法律を制定したことにつき、ミズーリ州は、この法律の違憲性を主張した。この条約に先立って、類似の連邦の法律がすでに違憲無効と判示されていた⁽³⁶⁾。しかし、このような条約の実施立法の文脈で、最高裁は、連邦議会による立法権限の行使が合憲であると判示した⁽³⁷⁾。この判決は、1950年代にブリッカー憲法修正案によってまさに覆されようとしたことがある。その憲法修正案は、次のような文言であった。「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合衆国の国内法として有効になる。」⁽³⁸⁾ このように、非自動執行条約の法理は条約の「国の最高法規」としての地位を不必要に損なうものであるけれども、もし *Missouri* 事件やブリッカー憲法修正案が逆の形で帰結していたならば、条約のその地位はさらに甚だに損なわれていたことであろう。

B 裁判所の役割

ハミルトンはフェデラリスト・ペーパーズにおいて、条約の国内法としての「正確な意味」は、「他のすべての諸法と同様に、裁判所の判断によって確認されなければならない。」⁽³⁹⁾と述べている。合衆国最高裁もまた、「アメリカの条約はどのようなものであれ、それを実施する義務がある」⁽⁴⁰⁾ことを認めている。最高裁が「最高法規」たる連邦の法律を解釈するとき、その解釈は唯一のものとなる。しかし、最高裁が条約を解釈するとき、その解釈は専ら国内的に適用されるものであり、当該解釈が行政部の想定した国際的な意義と異なったり、あるいは条約相手国による解釈と異なったりする可能性がある。したがっ

(35) 252 U.S. 416 (1920).

(36) *Id.* at 432 (*United States v. Shauver*, 214 F. 154 (E.D. Ark. 1914)を引用).

(37) *Id.* at 432-34 (必要適切条項を引用).

(38) S.J. Res. 43, 83rd Cong., Feb. 16, 1953; see LOUIS HENKIN, *FOREIGN AFFAIRS AND THE UNITED STATES CONSTITUTION* 192 (2d ed. 1996) (「ブリッカー憲法修正案」として知られる憲法修正提案を論ずる).

(39) *THE FEDERALIST* No. 22, at 150 (Alexander Hamilton) (Clinton Rossiter ed., 1961).

(40) *Air France v. Saks*, 470 U.S. 392, 406 (1985) (*Reed v. Wiser*, 555 F.2d 1079, 1093 (2d Cir. 1977)を引用).

て、最高裁が条約を実施する義務は、外交上の大きな混乱を惹起する可能性がある。

1 政治問題の法理

連邦裁判所は、「政治問題」が裁判所による決定になじまないという法理に依拠することにより、条約を実施する義務をしばしば回避してきた。政治問題の法理は、皮肉にも合衆国最高裁が司法審査権を確立した判決において生み出されたといえる。Marbury v. Madison (マーベリー対マディソン事件)において、マーシャル首席裁判官は、大統領の職務が裁量を行使するものであるときは(司法的にではなく)政治的にのみ責任を負うものであるために、大統領の意思に従って行動する行政部の官吏の行為は「決して裁判所によって審査されうるものとはなりえない」⁽⁴¹⁾と判示した。

Marbury 事件そのものは直接外交問題に関わるものではなかった。しかし、後の事件において、戦時下に差し押さえられた船舶の貨物の所有権についてマーシャル首席裁判官は同様の考え方を示した。「裁判所は、連邦政府の一連の行動を妨害し、その意思を無効とすることはしない。裁判所は、裁判所のために踏み固められた道を踏み外すことはないし、政治という複雑に曲がった道を歩むこともしない」⁽⁴²⁾と述べたのである。20世紀において、行政部の外交政策は、政治問題の法理の適用を通じて司法部による介入から保護されていた⁽⁴³⁾。

1986年、合衆国最高裁は、日本捕鯨協会とアメリカの環境保護団体との間の政治上微妙な問題を含んだ事件において、この政治問題の法理からやや離脱する傾向を示した。環境保護団体の主張によれば、連邦商務長官は、日本が国際捕鯨取締条約によって確立された北太平洋マッコウ鯨の商業捕鯨の年間割り当てを超過したことによって、当該多国間条約の有効性を減殺したと認定する法

(41) 5 U.S. (1 Cranch) 137, 165-66 (1803).

(42) The Nereide, 13 U.S. (9 Cranch) 388, 422-23 (1815).

(43) *E.g.*, Chi. & S. Air Lines, Inc. v. Waterman S.S. Corp., 333 U.S. 103, 111 (1948) (「外交政策に関する行政部門の決定の本質は政治的であり司法的ではない」として、一定の大統領の行為に対して司法審査を行うことを否定) ; *Oetjen v. Central Leather Co.*, 246 U.S. 297, 302 (1918) (「連邦政府による外交関連の行為は、合衆国憲法によって、連邦政府の行政部門と立法部門—『政治』部門—toに任されており、この政治権限の行使によってなされる行為の妥当性は、裁判所による審査あるいは判決に服するものではない」).

律上の義務があるとして訴えられた。このような認定がなされれば、大統領が日本に対して経済制裁を命じる道が開かれることになることが予測された⁽⁴⁴⁾。日本捕鯨協会は、政治問題の法理に基づきこの争点の審理は行なわれるべきでないと主張した。最高裁は当該主張を棄却し、「裁判所は条約〔ならびに〕議会の法律を解釈する権限を有する・・・。」最高裁は、「判決が重要な政治的含意をもつ可能性があるという理由のみから」問題となる連邦法を解釈する「責任を回避」することはない⁽⁴⁵⁾、と判示したのである。

当該事件における法解釈の問題は、条約解釈の問題というよりは制定法解釈の問題であった。現在、最高裁が、条約のみが問題となる事件で政治問題の法理を援用することがどの程度ありうるかは定かではない。しかし、もし仮に政治問題の法理が援用されないとしても、裁判所はなお行政部との対立を避ける別の手段を有している。

2 行政部への敬讓

最高裁が条約を司法判断に適した国内法としての効力をもつものと扱うときでも、歴史的にみて、最高裁は行政部の外交政策を注意深く見守ってきた⁽⁴⁶⁾。1994年にある学者がいみじくも次のように述べた。「行政部の立場に対する司法部の敬讓は、アメリカの条約に関する事件における裁判所の解釈結果についての、単一かつ最良の予測指標である。」⁽⁴⁷⁾ 機能的にみて、敬讓は政治問題の法理と同じ結果をもたらしうる。

例えば、合衆国最高裁は、Sumitomo Shoji America, Inc. v. Avagliano（米国住友商事対アヴァグリアノ事件）⁽⁴⁸⁾において、日米友好通商航海条約を解釈した。当該クラス・アクションにおいて、アメリカ市民で大部分が構成された女性の原告クラスは、その雇用主である日本会社のアメリカ支社を訴えた。その主張は、会社が日本人男性のみを上級職に雇用しており、1964年市民的権利

(44) Japan Whaling Ass'n v. American Cetacean Soc'y, 478 U.S. 221, 223-25 (1986).

(45) *Id.* at 230.

(46) See, e.g., El Al Israel Airlines v. Tseng, 525 U.S. 155, 168-69 (1999)（「国際的な条約の意味に関する行政部門の合理的見解は、通常は尊重されるべきである」）。

(47) David J. Bederman, *Revivalist Canons and Treaty Interpretation*, 41 UCLA L. REV. 953, 1015 (1994)（レーンキスト・コートに焦点をあてる）。

(48) 457 U.S. 176 (1982).

に関する法律第7編に違反するというものであった⁽⁴⁹⁾。被告会社は抗弁として、同条約は「締約国の会社が他〔国〕の領土においてその会社の選択する管理職その他の専門職員を雇用すること」⁽⁵⁰⁾を明文で認めていると主張し、訴えの棄却を求めた。

最高裁は、アメリカ国務省による当該条約に関する見解をそのまま引用した。「当裁判所は、次のように全員一致で判断する。現地において設立された法人支社を対象とすることは〔この条約の〕交渉者の意図ではない。したがって、日本企業のアメリカ法人支社は、当該条文を援用することはできない。」⁽⁵¹⁾この行政部の解釈は「終局的なものではない」が、「大きな重みをもって取り扱われるべき解釈」⁽⁵²⁾である。このような論理構成に立てば、雇用者は日本企業の全額出資とはいえアメリカ法人であるので、当該雇用者が国内法の適用を免れるために条約を援用することはできない、と最高裁が判断したのは当然のことである⁽⁵³⁾。

裁判所が行政部の解釈に配慮するさまざまなレベルの敬讓が、研究者によって示唆されている。最近の学説の射程を紹介する論文は、この射程の両端における一方の説として、ジョン・ユー (John Yoo) 教授に代表される「絶対的敬讓 (absolute deference)」の立場を紹介している⁽⁵⁴⁾。彼はブッシュ政権のテロとの戦いのさまざまな局面を擁護したことで著名である。その紹介論文は、対極にあるもう一方の説として、筆者のみが主張している「敬讓ゼロ (zero-deference)」の立場を紹介している⁽⁵⁵⁾。

これは筆者の立場に対する偏見のない要約である。しかし、筆者は大統領の職責へのいかなる軽侮を示唆することも望んではない。条約解釈問題におけ

(49) 42 U.S.C. § 2000e-2 (雇用者が被用者に対して人種・性別・出生国に基づき差別することを禁ずる)。

(50) Treaty of Friendship, Commerce and Navigation, Apr. 2, 1953, U.S.-Japan, art. VIII, para. 1, 4 U.S.T. 2063, 2070, T.I.A.S. No. 2863.

(51) *Sumitomo Shoji*, 457 U.S. at 184 n.10.

(52) *Id.* at 184-85.

(53) *Id.* at 189.

(54) See Scott Shane, *Two Testify on Memo Spelling out Interrogation*, N.Y. TIMES, June 27, 2008, at A15.

(55) David Sloss, *Judicial Deference to Executive Branch Treaty Interpretations: A Historical Perspective*, 62 N.Y.U. ANN. SURV. AM. L. 497, 497 & n. 4 (2007).

る大統領の立場は、例えば条約相手国の最高裁判所の条約解釈と同程度に、注意が払われ考慮されなければならない。それにも関わらず、行政部の見解は、あたかも万能の物差しであるかのように評価してはならない。裁判所が熟慮のちに行政部の解釈が誤りであると判断するのであれば、裁判所はそれを指摘するのに躊躇すべきではない。

このアプローチは外交上の問題を生ずることがある。しかし、独立した司法部が条約を「最高法規」として適用することをまさに職務とすることに鑑みれば、その外交問題は、権力分立からくる避けがたい副次的効果である。もし一枚岩の政府であるならばより効率的かもしれないが、それはアメリカがもつ統治形態ではない。筆者は、最高裁による条約解釈の大部分の内容や、その非自動執行法理の発展に反対する。しかし、最高裁はその法解釈の役割を放棄すべきではない。条約の「国の法規」としての最高性は、統一的解釈の確保という名において司法部が行政部に敬讓すべきことを意味するのではない。それは、連邦の制定法や合衆国憲法の場合と同様に、裁判所が法を解釈する機関として独立した判断を行う義務をもつことを意味する。その結果として、良かれ悪しかれ、国内的に適用される「最高」法規としての条約は、国際的に機能している条約と事実上異なった意味をもつこともありうるのである。

IV 連邦制の条約への影響

連邦政府における権力分立のみが、条約の効力を減殺して行政部の外交政策を覆す潜在的な可能性をもっているわけではない。ユナイテッド・ステイツ (the United States) という名称からして、合衆国は準主権的な諸州によって構成されている。各邦がイギリスからの独立を共同で宣言したときも、各邦間で完全に相互依存していたとは到底いえなかった。一方で、州裁判官は、最高法規条項を通じて「国の最高法規」によって拘束されており、州議員と州知事もまた合衆国憲法を擁護する宣誓を通じてそれに拘束されている⁽⁵⁶⁾。しかし他方で、合衆国憲法は連邦政府に限定された権限のみ与えており、残余の権限は州または人民に留保されている⁽⁵⁷⁾。

(56) 合衆国憲法第 6 編。

(57) 同第10修正。

A 州に対する限定的な最高性

合衆国の歴史を通して、連邦に対する州の抵抗は緊張を生み出してきた。合衆国最高裁の2008-2009年開廷期で係属中のある事件は、この緊張関係を端的に示している⁽⁵⁸⁾。ある女性が、喫煙により夫が死亡したことから、オレゴン州裁判所においてタバコ会社を被告として訴訟を提起した。陪審は82万1千ドルの支払いを填補的損害賠償として決定し、7,950万ドルの支払いを懲罰的損害賠償として評決した。合衆国最高裁は、懲罰的損害賠償は一般的に填補賠償の9倍を超えてはならないという理由で、事件を州裁判所に差し戻した⁽⁵⁹⁾。それに対してオレゴン州最高裁判所は、タバコ会社の行為が特別な非難に値するという理由で陪審の損害賠償額の算定を支持した⁽⁶⁰⁾。

合衆国最高裁はその損害賠償額を無効として、さらに事件を州裁判所に差し戻した。陪審への説示において、訴訟当事者以外の第三者への損害が考慮されていたことが不適切であるというのがその理由であった⁽⁶¹⁾。それでもなお、オレゴン州最高裁は再び抵抗して、陪審への説示を定めた州法に関する疑問の余地のある理由で、損害賠償額を支持した。合衆国最高裁が三度この事件を審理したときには、その憤激の気配を隠そうとしなかった。口頭弁論においてスーター裁判官は、「合衆国最高裁は、憲法に関する判決が何らかの巧妙な手段によって簡単に無効とされてしまうのを、いったいどのように回避すればよいのか」⁽⁶²⁾という問いを投げかけた。

この問いに答えるのは決して容易ではない。合衆国最高裁が事件を連邦の下級審に差し戻すときは、伝統的に、「最高裁の意見と一致するようにさらなる審理がなされること」⁽⁶³⁾を命じて判決を締めくくるのに対し、州裁判所に事件を差し戻すときには、その表現が微妙に変化し、「最高裁の意見と不一致がな

(58) Philip Morris USA Inc. v. Williams (No. 07-1216) (oral argument Dec. 3, 2008).

(59) Philip Morris USA Inc. v. Williams, 540 U.S. 801 (2003).

(60) Williams v. Philip Morris Inc., 127 P.3d 1165, 1175 (Or. 2006).

(61) Philip Morris USA v. Williams, 549 U.S. 346 (2007).

(62) Mark Sherman, *Smoker's Widow Seeks \$79.5M Award at Supreme Court*, AP newswire (Dec. 3, 2008); see also Adam Liptak, *Justices Look Anew at Case in Which Oregon Court Has Twice Rebuffed Them*, N.Y. TIMES, Dec. 4, 2008, at A29.

(63) *E.g.*, United States v. Rodriguez, 128 S. Ct. 1783, 1793 (2008).

いようにさらなる審理がなされること」⁽⁶⁴⁾ (下線筆者)を要求して判決を締めくくる。この言葉の違いが示唆するのは、連邦裁判所が州裁判所の訴訟手続きに対して、直接的な支配力をもたないということである。

B 領事関係条約の事件

フェデラリスト・ペーパーズにおいて、ハミルトンは、条約が直接あるいは間接に関係する事件で連邦の裁判管轄権が重要であることに注意を促した。「合衆国が諸州の行動について外国政府に対し責任をもたねばならないことは、疑う余地がないであろう。」⁽⁶⁵⁾ 彼が懸念していたのは、諸州の裁判所が合衆国の外交関係を尊重することを期待しうるのか、ということであった。

ハミルトンの懸念は正当なものであった。彼は、連邦裁判所の「州と外国の市民との間の争訟」に関する管轄権を規定する合衆国憲法第3編の文言によって、州法に違反した外国人が連邦裁判所で裁判を受けることを想定していたのかもしれない⁽⁶⁶⁾。しかし、この条項はそうのように解釈されてはこなかった。そして2008年春に合衆国最高裁判所は、条約の国内的地位に関する事件において州が混乱を生じさせる力をもつことを顕著に裏付ける判決を下したのであった。

1 国際司法裁判所の事件

その事件とは、Medellin v. Texas (メデリン対テキサス事件)である。この事件において、合衆国最高裁判所は、国内におけるブッシュ政権と州裁判所の間の劇的な対立を解決した。この対立は、領事関係に関するウィーン条約(以下、領事関係条約)をめぐるアメリカと数カ国間で発生した問題から生じた。同条約は1967年に発効した多国間条約であり、第36条において次のように規定されている。締約国政府が他の締約国国民を逮捕した場合は、当該被逮捕

(64) *E.g.*, Philip Morris USA v. Williams, 549 U.S. 346 (2007) (傍線は筆者による)。

(65) THE FEDERALIST No. 80, at 476 (Alexander Hamilton) (Clinton Rossiter ed., 1961) (「連邦の裁判所が他国の市民が関わるすべての訴訟について管轄権をもつ」ことが「必要不可欠」であるとする)。

(66) 合衆国憲法第3編2節。See THE FEDERALIST No. 80, at 476 (Alexander Hamilton) (Clinton Rossiter ed., 1961) (州法違反によって訴追された外国人は、連邦の裁判所において審理されなければならないと述べる)。

者に対し自国の領事機関に通報を求める「権利を遅滞なく告知するものとす
る。」⁽⁶⁷⁾

最初の論点は、領事関係条約が個人に権利を保障しているのか、あるいは外
交関係の面から単に国家に義務を課しているにすぎないのかである。第36条の
文言は「権利」と定めているけれども、前文において、条約の「目的が、個人
に利益を与えることにあるのではなく、領事機関による・・・任務の能率的な
遂行を確保することにある」⁽⁶⁸⁾とされていることから問題となる。

次の論点は、たとえ領事関係条約が個人に権利を与えるとしても、その権利
が締約国の国内における手続的懈怠のルールによって否定されうるかどうかで
ある。アメリカでは、人身保護令状の申立人が当初の手続で主張しなかった事
項を申し立てると、その主張が時宜に適してなされなかったものとしてその権
利は放棄されたものとされる。第36条2項において、領事機関への通報権は
「接受国の法令に反しないように行使する」と規定されており、この規定によ
れば、権利放棄を定めるルールの適用が条約によって認められるのかもしれな
い。しかし同項は、接受国の法令が「この条文に定める権利の目的とするところ
を十分に達成するようなものでなければならない」⁽⁶⁹⁾という留保条件を付し
ており、そのような解釈に疑問を投げかけている。

これまで繰り返されてきたのは、次のような状況である。ある外国人がアメ
リカで逮捕されるが、出身国の領事機関への通報権が告知されない。被告人は
死刑の有罪判決を受け、死刑囚拘禁房につながれる。新しく選任された弁護人
は、人身保護令状の請求において、領事関係条約の通報権の告知義務違反を主
張する。その請求は、同条約が個人にいかなる権利も付与していないこと、あ
るいは請求が時宜を逸したものであることを理由に却下される。

そのような事件における最初の国際司法裁判所への正式な提訴は、1998年に
パラグアイによって行われた。アメリカは当初から領事関係条約のもとで生じ
る事件について同裁判所の管轄権を受諾していた。同裁判所は暫定的命令を下
して、終局判決が下されるまでにヴァージニアの拘禁房につながれているパラ
グアイ人の死刑囚が処刑されないように、アメリカ政府はその権限においてあ
らゆる措置をとらねばならないとした。

(67) Vienna Convention on Consular Relations, Apr. 24, 1963, art. 36, para.
1(b), 21 U.S.T. 77, 596 U.N.T.S. 201.

(68) *Id.* preamble.

(69) *Id.* art. 36, para. 2.

死刑の執行が予定されていた当日、合衆国最高裁は裁量上訴の申請を却下した。最高裁の決定は、国際司法裁判所の命令を尊重することを趣旨としていたものの、条約が個人に権利を与えるものであるか否かにかかわらず、その主張が時宜に適ってなされなかったがゆえに請求者がその権利を放棄したものと判断したのである⁽⁷⁰⁾。死刑執行は予定通り行われた。のちに最高裁は、裁量上訴を認めて十分な審理を行った事件において、ある州の手続的懈怠のルールが、当該条約によって付与される可能性のあるすべての個人の権利を無効にしていることを確認した⁽⁷¹⁾。

パラグアイがアメリカを提訴してからまもなく、ドイツが同様の訴えを国際司法裁判所に提起した。今回は、アリゾナ州においてドイツ人の死刑執行がなされた後に、国際司法裁判所は終局判決を下し、次のように判示した。すなわち、当該条約は個人の権利をまさに付与するものであり、手続的懈怠のルールがアメリカによって適用されたことは誤った適用である⁽⁷²⁾。

2003年には、メキシコが国際司法裁判所に同様の訴訟を提起した。ブッシュ大統領側から提出された準備書面は、この訴訟がアメリカ国内の「刑事司法制度に対する許しがたい介入」であると非難するものであった⁽⁷³⁾。今度は、国際司法裁判所がアメリカ政府に対して、領事関係条約の違反が「現実の不利益」を当該四人に対して生じさせていたかどうかを検討するように要求した⁽⁷⁴⁾。アメリカのいかなる裁判所もこの要求には応じなかったものの、オクラホマ州知事は、死刑を仮釈放の無い終身刑に減刑した。

2 Medellín v. Texas

2008年春に合衆国最高裁判決が下された *Medellín v. Texas* (メデリン対テキサス事件) は、テキサス州におけるメキシコ人の死刑囚の事件である。テキサス州の死刑囚拘禁房から、彼は合衆国最高裁に人身保護令状を請求した。今

(70) *Breard v. Greene*, 523 U.S. 371, 375 (1998).

(71) *Sanchez-Llamas v. Oregon*, 548 U.S. 331, 356 (2006).

(72) *LaGrand Case* (F.R.G. v. U.S.), 2001 I.C.J. 466, 494-98 (2001).

(73) Adam Liptak, *A Court Decision Is One Thing ; Enforcing It Is Another*, N.Y. TIMES, Apr. 1, 2004, at A8.

(74) *Case Concerning Avena and Other Mexican Nationals* (Mex. v. U.S.), 2004 I.C.J. 128, ¶¶ 121-122, 153 (Mar. 31) ; see *Torres v. Mullin*, 540 U.S. 1035 (2003).

回はブッシュ大統領は最高裁が審理を開始する前に、この問題について彼の立場を明らかにした。第1に、大統領側は驚くような立場の変更を行なった。大統領はテキサス州が、国際司法裁判所の判決を尊重すべきであると明言したのである。

「私は、大統領として合衆国の憲法および法律によって付与された権限に基づき、州裁判所が国際礼讓の一般原則に従い国際司法裁判所の決定に法的効力を支えるようにし・・・以て合衆国がその国際法上の義務を履行するよう決意する。」⁽⁷⁵⁾

第2に、ブッシュ大統領は、領事関係条約のもとで生じる将来の紛争について、国際司法裁判所の裁判管轄の受諾を撤回した⁽⁷⁶⁾。ブッシュ大統領は、アメリカが同裁判所の判決を遵守することが国際法の問題として重要であることを認めたが、同じ問題が再び起こることは望まなかったのではないかと思われる。

合衆国最高裁は一步退いて、テキサス州が大統領のメモランダムを遵守して国際司法裁判所の判決に従う機会を与えた⁽⁷⁷⁾。しかし、テキサス州刑事上訴裁判所（テキサス州の刑事事件の最上級裁判所）は、そうすることを拒否した。同裁判所は大胆にも、大統領がそのような命令を出す特権を有することについて疑義を唱えた。「当裁判所は、大統領が独立した司法権に介入（intruding）し、大統領の憲法上の権限を逸脱したものと判断する。」⁽⁷⁸⁾と判示した。この表現は、メキシコによるアメリカへの訴訟を「許しがたい介入」とした説明と同旨である。

訴訟が合衆国最高裁に再係属した際に、ブッシュ大統領はメキシコ人死刑囚の側に立ち、テキサス州が大統領のメモランダムを遵守すべきであると主張し

(75) Medellín v. Texas, 128 S. Ct. 1346, 1355 (2008)（合衆国司法長官に対するメモランダムを引用）。

(76) Adam Liptak, *U.S. Says It Has Withdrawn from World Judicial Body*, N. Y. TIMES, Mar. 10, 2005, at A14.

(77) 合衆国最高裁は、裁量上訴受理令状が慎重な判断に基づくことなく発付されたとして、同令状を取り消した。Medellín v. Dretke, 544 U.S. 660, 664-67 (2005)。

(78) *Ex parte Medellín*, 223 S.W.3d 315, 335 (Tex. Crim. App. 2006)（傍線は筆者による）。

た。もしテキサス州がそうしなければ、アメリカは国際司法裁判所の命令を実施するという「国際法上の義務に違反させられる」ことになり、「大統領が、国際司法裁判所の判決を実施することで外交政策上の利益を最もよく得ることができると判断したことを無意味にすることになる」⁽⁷⁹⁾と主張したのである。

ロバーツ首席裁判官は、テキサス州は大統領のメモランダムに従う必要は無いとする多数意見⁽⁸⁰⁾を執筆した。“Deep in the Heart of Texas”は、1941年以来親しまれている、テキサス州の人々の心を揺さぶる歌曲である。ロバーツ首席裁判官はおそらくその歌を念頭において、行政権は州のポリス・パワーの“deep in the heart”までに及ぶ権能をもたず、州裁判所に対して確定した刑事事件を再審に付し、中立に適用されうる州法を無効にするよう強制することはできない。⁽⁸¹⁾と述べた。

多数意見はまた、テキサス州が国際司法裁判所の判決に拘束されるという主張を否定した。死刑四側は、国連憲章を含め関連諸条約に基づき、アメリカの連邦裁判所が国際司法裁判所の判決に拘束されると主張した⁽⁸²⁾。合衆国最高裁はこの主張を否定し、それらの条約は非自動執行条約であり、連邦議会の実施立法が存在しないゆえに、国内法としての効力をもたないと論じた⁽⁸³⁾。最高裁の多数意見の裁判官にとって、国連加盟国が国際司法裁判所の決定に「従うことを約する」という国連憲章の条項は、「政治部門を通じて将来の行為をなすというコミットメント」に過ぎなかった⁽⁸⁴⁾。この言い回しは、非自動執

(79) Brief for the United States as Amicus Curiae Supporting Petitioner at 9, *Medellín v. Texas* (U.S. Mar. 22, 2007).

(80) スカリア裁判官、ケネディ裁判官、トーマス裁判官、ならびにアリート裁判官が多数意見に同調し、スティーヴンス裁判官が補足意見を執筆した。ブライヤー裁判官が反対意見を執筆し、スーター裁判官とギンズバーグ裁判官がこれに同調した。

(81) *Medellín v. Texas*, 128 S. Ct. 1346, 1372 (2008).

(82) 領事関係条約の解釈それ自体は争点とならなかった。なぜなら、既に最高裁は、当該条約のもとで、州の手続的規定を適用することによって個人がもつ可能性のある権利を無効にすることを判示していたからである。それゆえ多数意見は、領事関係条約が個人の権利を生み出しているのかという論点、あるいは州の手続規定が条約上の権利を否定しうるのかという論点について検討する必要は一切ないとした。*Id.* at 1361 n.8, 1365.

(83) *Id.* at 1357 & n.4 (国連憲章、領事関係ウィーン条約の選択議定書、ならびに国際司法裁判所規程が、実施立法の制定がなされていない非自動執行条約であると判示した)。

(84) *Id.* at 1358-59 & n.5.

行条約という概念を確立した Foster 事件の言い回しを想起させるものであった。

死刑囚のジョゼ・メデリン (José Medellín) は、8月5日処刑された。死刑執行は、メキシコのみならず、ホワイト・ハウス、司法長官、国務省からの処刑延期の要望を拒否して行われた。国務省は、海外でのアメリカ人の安全性について懸念を表明していた⁽⁸⁵⁾。

大統領にとっては、この死刑執行問題は外交関係における大きな難題となった。死刑執行の直後、メキシコから外交上の抗議の正式通知が送達された⁽⁸⁶⁾。しかし、連邦政府の行政部の長である大統領に対して、州裁判所の頑強な抵抗についての非難を浴びせることはほとんど不可能である。確かにその抵抗は、合衆国最高裁によって擁護されたものである。しかし、この点についても大統領を非難することはできない。連邦司法部は、終身任期でありかつ給与と保障を受けており、大統領による統制から独立しているからである。

領事関係条約事件の諸相について、例えば非自動執行条約法理の適用や、州の手続的懈怠のルールが、同条約の個人のいかなる権利にも優越するとの解釈について、合衆国最高裁に異議を唱えることはできるかもしれない。けれども、最高裁が Medellín 事件において示した連邦制の解釈は正当であった。大統領は国家の外交上の顔であるが、行政部門の条約解釈に州を従わせる権限をもたない。条約はテキサス州を含むすべての州においてなお「国の最高法規」であるかもしれないが、条約の最高性は、国際・国内領域を通じた適用の一貫性を強制するものではないのである。

V 結 論

ホワイト・ハウスの報道官は、Medellín 事件における合衆国最高裁の判決に対するブッシュ政権の「失望」を表明した。しかし、いかなる憲法上の危機も突然生じたわけではない。アメリカは1832年以来、長い道程を歩んできたのである。同年において、合衆国最高裁は、アンドリュー・ジャクソン大統領による「ネイティヴ・アメリカン排除」政策への条約の影響を解釈することになった。ネイティヴ・アメリカン排除政策に抵抗する2人のキリスト教宣教師

(85) James C. McKinley Jr., *Texas Executes Mexican Despite Objections from Bush and International Court*, N.Y. TIMES, Aug. 6, 2008, at A19.

(86) *Id.*

は、抗議の手段としてチェロキー国 (Cherokee Nation) に定住した。一方、排除政策を支持するジョージア州議会は、宣教師らを退去させるための法律を制定した。彼らは退去を拒否して収監された。合衆国最高裁は、問題となる土地が連邦政府との間の条約に基づきチェロキー国によって支配されているため、当該土地はジョージア州の規制が適用されないと決定した⁽⁸⁷⁾。ジャクソン大統領は、次の有名な台詞で答えたといわれる。「ジョン・マーシャルが判決を下した。ならば彼にその判決を実施させようではないか。」ジョージア州政府も同様に最高裁に敵対した。その判決は決して実施されなかった。かわりに宣教師らが州知事による恩赦を受け入れるという妥協が最終的なされることで、ようやく最高裁はその判決が無視されるという屈辱を免れたのである⁽⁸⁸⁾。

ジャクソン大統領の時代から、連邦司法部の強さと独立性は、憲法のみならず世論においても深いつながりをもつようになったのである。独立性は、合衆国憲法の起草者が予定したように、多くのプラスの価値をもたらしている。一方、想定外であったのかもしれないが避けがたいその副次的効果として、条約を通じて外交政策を遂行する大統領の権限を連邦司法部が無効にしうることが挙げられる。行政部による条約の解釈への司法部の実質的な敬讓は、おそらく外交上の窮境を引き起こすことを避けようという願いからくるものと思われる。しかし、このような敬讓は不要である。もしかすると Medellín 判決は、連邦裁判所に次のことを想起させる一助となる判決であるかもしれない。すなわち、連邦裁判所は関連する意見を考慮に入れるべきであるが、同裁判所は連邦政府で権力分立した司法部門に属する独立したアクターであり、行政部門の長の見解に従う必要はないということである。

Medellín 判決は、条約が議会の手落ちするという不吉な前兆である。既述のように、合衆国最高裁は、反対の明文のない限り、条約が非自動執行条約と解釈されるべきであることを示唆した。条約の国内における最高性は、議会による立法不作為という脅威にさらされてはならない。

バラク・オバマがホワイト・ハウスに入るとき、彼は多くの外交問題に直面するであろう。すべての大統領と同じように、彼は世界に対して合衆国の単一の顔を提示し、条約の締約国あるいはこれから締約しようとする国に対して、

(87) Worcester v. Georgia, 31 U.S. (6 Pet.) 515, 561-62 (1832).

(88) DANIEL WALKER HOWE, WHAT HATH GOD WROUGHT: THE TRANSFORMATION OF AMERICA, 1815-1848, at 355-56, 412-13 (2007).

所定の論点が国内においていかに取り扱われるかについて保証したいと願うことがあるであろう。しかし、Medellín 判決において顕著となったように、彼は、州裁判所あるいは連邦政府の他部門が大統領に歩調を合わせることを期待することができない。大統領は、制度上、国家の統治に対して制約された支配権しかもたない。通常、外交問題は行政部の長が単独の権限を必要とする分野として考えられ、合衆国憲法は条約権限を州ではなく連邦に付与して国際関係をまさに促進している。しかし憲法は、大統領に白紙委任状を与えているわけではない。条約の最高性は、条約が国際的に解釈されるのと同じように国内においても解釈されなければならないことを含意してはいないのである。

合衆国は、その連邦制度に対する代償を払っているのであろう。また、対等の三部門に分散している権限に対しても代償を払っているのかもしれない。いまや、強固に独立した司法部と立法部が、行政部の諸々の政策の障害となりうるのである。しかし、200年以上にわたる憲法の現実には、リチャード・ヘンリー・リーによって構想された「外国との同盟」をこれまでに阻止したことはなかった。それゆえ、オバマ大統領の外交政策が著しく阻害される可能性も高いとはいえないであろう。