

# アメリカ外交に見る「権力の共有」

島 村 直 幸

## 1、アメリカ合衆国憲法による「権力の共有」

1787年に制定されたアメリカ合衆国憲法は、第1条でアメリカ議会の権限をまず詳しく規定し、第2条で大統領の権限をより簡潔に規定している。合衆国憲法では、原則的に、立法府と行政府はそれぞれ独立の機関として見なされている。その上で、アメリカ議会と大統領との間で、内政と外交の権限をほぼ等しく分立させることによって、相互に抑制し合うことが期待されているのである。

しかしながら、合衆国憲法では、外交、通商、安全保障の各分野における大統領とアメリカ議会の権限は、驚くほど簡潔に列挙されている。しかも、その適応領域はあいまいである<sup>1)</sup>。合衆国憲法は「アメリカの対外政策を指揮する特権を奪い合うことへの誘因 (invitation to struggle) である」<sup>2)</sup>と憲法学者のコーウィンがかつて指摘していたように、合衆国憲法では、特に大統領の権限は多くが逐一成文化されておらず、これらの権限は憲法上、アメリカ議会と大統領との間で「共有」する形をとっている<sup>3)</sup>。

---

<sup>1)</sup> アメリカ合衆国憲法の規定のあいまいさについては、Louis Henkin, "Foreign Affairs and the Constitution," *Foreign Affairs*, Vol.66, No.1, Winter 1987/1988, p.287; James L. Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress*, The Brookings Institution, 1981, pp.16-17.

<sup>2)</sup> Edward Corwin, *The President: Office and Power*, 4th Revised Edition, New York University Press, 1957, p.171.

たとえば、合衆国憲法では、「最高司令官」は大統領であると規定する一方で、戦争の「宣戦布告権」は議会側に与えている。さらにアメリカ議会は、「陸軍及び海軍を募集編成し、維持する」上に、「共同の防衛に備え」、「諸外国との通商を管理する」ことになっている。こうしたアメリカ議会の権限は、他の公共政策と同様、立法を通じて行使され、「行政首長」である大統領の拒否権と執行とに服するのである。

また合衆国憲法では、条約を締結する権限を大統領に与えながら、上院で出席議員3分の2以上の「助言と同意」を必要とすると規定している。換言すれば、上院では3分の1の票さえ集めれば、大統領の指導力に打撃を加えることができるということを意味している。同様に、外国政府の承認や大使の接受と派遣、大使任命についても、上院の承認を必要としている。

さらに憲法上、予算編成の権限は、大統領ではなく、アメリカ議会に付与されているのである。このことは、対外政策の領域においても、大統領は、原則的には、議会側の意向を無視することはできず、アメリカ議会を絶えず説得していく必要性があることを意味している<sup>4)</sup>。

このように合衆国憲法では、アメリカ議会と大統領とを一つの相互依存関係と見なしている。こうした「権力の共有」の政治制度の下では、大統領とアメリカ議会は自らが推し進める政策実現のためには相互に抑制しつつ、同時に協調していくことが前提となる。大統領は、国内での議会からの支持または同意なしに、対外政策を成功裏に策定し、遂行していくことができない。戦争や条約など対外政策の問題は、リー・ハミルトン元下院

---

<sup>3)</sup> 大統領とアメリカ議会との「権力の共有」については、Roger H. Davidson, “Invitation to Struggle: An Overview of Legislative-Executive Relations,” *The Annals*, Vol.499, September 1988., pp.9-21; Louis Fisher, “Foreign Policy Power of the President and Congress,” *The Annals*, Vol.499, September 1988, pp.149-155.

<sup>4)</sup> James M. Lindsay, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*, The Johns Hopkins University Press, 1994, pp.12-14; Louis Henkin, *Foreign Affairs and the Constitution*, The Foundation Press, 1972, esp. ch. 3; Robert J. Spitzer, *President & Congress: Executive Hegemony at the Crossroads of American Government*, McGraw-Hill, 1993, pp.139-142.

議員が言うように、両者で「創造的な緊張」関係を保ちつつ、お互いの協力を必要としているのである<sup>5)</sup>。こうして、対外政策上の問題は、大統領とアメリカ議会との権力をめぐる法的問題というよりはむしろ現実政治の問題であると言ってよい。政治学者が、法的側面よりも実際の政治的なプロセスに注目するのはそのためである。ニュースタッドによれば、大統領の権力はあくまで「説得する権限」に過ぎず、さらに大統領とアメリカ議会との権限は、「分立された」ものというよりも「共有されている」ものであると指摘される<sup>6)</sup>。建国期に強力な行政権を主張していたアレクサンダー・ハミルトンでさえ、『ザ・フェデラリスト』のなかで、大統領権限は限定的なものであると指摘しているのである。ハミルトンは、『ザ・フェデラリスト』第69編で、大統領の軍の最高司令官としての役割について論じて、「それは陸海軍の総司令官というだけのものであって、それを超えるものではない。戦時において大統領は軍隊の指揮を執るが、そこに至る戦争を宣言する権限は議会が持っている」と述べている<sup>7)</sup>。

アメリカの政治制度は、権力の集中による効率性を犠牲にしてまでも、「権力の共有」によってもたらされる政治的な深慮に期待していたと言えよう。こうした点が合衆国憲法に明確に規定されていないところにむしろアメリカ政治の特徴がある。こうしたグレー・ゾーンとも言うべき領域は、現実政治のプロセスにおいて将来、大統領とアメリカ議会との協調もしくは調整によって克服されることを期待し、建国期の憲法制定者たちがあえて不明確なまま残したとも考えられる<sup>8)</sup>。しかし、下院と上院との二院制を

---

<sup>5)</sup> Lee H. Hamilton with Jordan Tama, *A Creative Tension: The Foreign Policy Roles of the President and Congress*, Woodrow Wilson Center Press, 2002; Lee H. Hamilton and Michael H. Van Dusen, "Making the Separation of Power Work," *Foreign Affairs*, Vol.57, No.3, Fall 1987, p.28.

<sup>6)</sup> Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, The Free Press, 1990, pp.32-49, 191-199.

<sup>7)</sup> *The Federalist*, No. 69, 1788. また第69編は所収されていないが、A. ハミルトン・J. ジェイ・J. マディソン (斎藤眞・中野勝郎訳) 『ザ・フェデラリスト』岩波文庫、1999年を参照。

はじめとして、合衆国憲法の枠組みはほとんど、建国当時のむしろ妥協の産物なのであった。このため、合衆国憲法は「妥協の束 (bundle of compromises)」と呼ばれるが、こうした妥協の背景には、大きな州と小さな州、債権者と債務者、奴隷州と非奴隷州というようにいくつか大きな対立の構図が横たわっていたのである。

マディソンは、憲法制定会議で次のように述べて、立法権、行政権、司法権が混同されているという批判に対して、彼が起草した憲法草案を擁護しなければならなかった。「抑制と均衡の原理を採り入れたために、政府の重要な機関が権力を共有することとなった。このことは権力の分散の原理を補強するのに役立つので、政府の各部門に対する価値ある追加手段となっている」。この指摘は、マディソンが採用したロックとモンテスキューの啓蒙主義の政治思想を例証するものであった<sup>9)</sup>。

## 2、「超党派構造」と「創造的緊張」

第一次世界大戦の終結にともなうベルサイユ条約批准案をアメリカ議会の上院が否決した後、1920年代のアメリカは、ワシントン軍縮会議や国際金融問題などで一定のイニシアティブを發揮したものの、1929年の世界大恐慌を経た1930年代には議会側のイニシアティブで一連の中立法を打ち出していった。第二次大戦勃発前後のフランクリン・ローズヴェルト大統領の参戦外交は、この中立法に象徴された国内での孤立主義をいかにして克服していくのかという「内交」が大きな課題であった<sup>10)</sup>。

さらにローズヴェルトは、第二次世界大戦後の国際秩序構想を構築して

---

<sup>8)</sup> Robert B. Zoellick, "Congress and Making of US Foreign Policy," *Survival*, Vol.41, No.4, Winter 1999-2000, pp.24-26.

<sup>9)</sup> 阿部竹松『アメリカ合衆国憲法 [統治機構]』有信堂、2002年、54-55頁。

<sup>10)</sup> William E. Kinsella, Jr., *Leadership in Isolation: FDR and the Origins of the Second World War*, Revised Edition, Schenkman, 1981, p.152; 斎藤眞『アメリカ外交の論理と現実』東京大学出版会、1962年、189頁。

いく上でも、かつてのウィルソン大統領の失敗を繰り返さないよう心がけた。戦後国際秩序の要となる国際連合を創設するための国際会議には、ヴァンデンバーグやコナリーといった共和党の議員を同行させて超党派の合意形成を作り上げようとした。一方で、第二次世界大戦中のローズヴェルト大統領は、政策決定では上院の任命同意を必要としない私的顧問としてホプキンスなどのいわゆる「ブレーン・トラスト」を多数活用し、外国との交渉では上院の3分の2以上の「同意と承認」を必要としない行政協定を頻繁に活用した。第二次世界大戦後の冷戦期の「強大大統領」の原型をここに求めることができる。冷戦期の大統領も同様に、国家安全保障会議(NSC)といった大統領執行部の拡充や条約批准を必要としない行政協定などによって、その権限を大幅に拡大させていくこととなった。

第二次世界大戦と冷戦という国際環境は、ニューディール以降の大統領権限の拡大傾向をさらに決定的なものとした。冷戦期には戦時と平時との区別が明確ではなかったために、議会側の戦争権限は形骸化した。たとえば、1948年6月のベルリン封鎖への対応や1950年6月の朝鮮戦争への参戦、1962年10月のキューバ・ミサイル危機での海上封鎖など、第二次世界大戦後の対外政策の重大な決定は、議会側とほとんど協議されることがなく、大統領が単独で決定している。冷戦期に締結された一連の国際条約と同盟関係が、大統領の権限をさらに強化してきた点も看過されてはならない。

国内に眼を向けるならば、「強大大統領」の嚆矢は、世界大恐慌後のローズヴェルト大統領のニューディール政策にまでさかのぼる。経済体制の再編成による失業の救済と経済の再生を目的としたニューディール政策は、連邦政府、特に大統領の役割と権限を革命的に拡大した。ローズヴェルト大統領の「最初の100日間」では、ニューディール関連の諸法案が大統領府で作成されたばかりでなく、印刷はもとより、読み上げられることさえないうちにアメリカ議会で可決されてしまった。さらに、通商と予算編成の分野での権限をアメリカ議会は大統領に大きく委譲していくようになった。こうした1930年代以降の議会側の消極的な姿勢の背景には、通商と安全保

障をめぐるアメリカ議会の政策が大恐慌とその後の混乱と破滅を招来した、という教訓があったのである<sup>11)</sup>。

大統領府の制度化が急速に進展したのも、ローズヴェルト政権期であった。1939年の行政再組織法によって大統領執行部の体制が整備されることとなった。この行政再組織法で大統領直轄となった予算局は、ニクソン時代に行政管理予算局（OMB）として拡充改組され、行政各部の調整の役割も担うようになった。また、1947年の国家安全保障法によって成立されたNSCは大統領執行部に属し、「国家の安全保障に関連する対内的・対外的・軍事的政策の統合」について、大統領に助言することを役割とした機関である。さらに1946年の雇用法で、経済諮問委員会（CEA）が設置された。

これに対して、1946年の議会再組織法に基づいて組織された冷戦期のアメリカ議会は、大統領がリーダーシップを発揮しやすい状況を作り上げることに協力してきた。特に対外政策の分野では、少なくとも1969年以降の「議会の復権」までのアメリカ議会はあくまでも消極的かつ受動的な役割にとどまってきたのである。この点、「議会の役割は、… 行政府が発案した提案を修正し、拒否し、あるいはそれを正当化する役割となってきた」<sup>12)</sup>という政治学者のロビンソンによる指摘は的を射たものであった。

また冷戦期には、歴代の大統領が対外政策の重要な決定をNSCなど大統領執行部で行うことによって、国務省の権限は相対的に下落していった。特にケネディ、ジョンソンからニクソンの時代にかけてこの傾向は強まり、NSCと国家安全保障問題担当の大統領補佐官の影響力が増大した。特にニクソン政権のキッシンジャー大統領補佐官は、対外政策の決定に国務長官を凌ぐ大きな影響力を行使した。この結果、アメリカ議会が対外政策を統

---

<sup>11)</sup> Zoellick, "Congress and Making of US Foreign Policy," pp.28, 32; J.L. サンドクイスト「大統領と連邦議会」日本国際交流センター編『アメリカの議会 日本の国会』サイマル出版会、1982年、5、15頁。

<sup>12)</sup> James A. Robinson, *Congress and Foreign Policy-Making: A Study in Legislative Influence and Initiative*, Dorsey, 1962, p.8. 斎藤眞・深谷満雄編『アメリカの対外政策決定と議会』日本国際問題研究所、1965年、8頁に引用された。

制することはますます困難になっていった。大統領はホワイトハウスのスタッフの任命に際して上院での「同意と助言」を得る必要がなく、彼らは上院の証言台に立つ義務もない。したがって、大統領は、議会側の顔色をうかがいながらホワイトハウスのスタッフを任命する必要がないのである。これらの結果、大統領執行部による対議会対策が疎かとなり、大統領は議会側との調整能力を次第に失っていくようになった<sup>13)</sup>。

さらに、大統領府がアメリカ議会との対立を迂回するための常套手段となっている行政協定であるが、行政協定の数は条約の数よりも圧倒的に多い。政治学者のリンゼイによれば、1789年から1990年までに、1,510の条約が成立したのに対して、行政協定は13,535も締結されており、この間の両者の比率は9対1となっている。第二次世界大戦から冷戦期にかけて、図1の通り、この行政協定の比率は急速に増加した。アメリカが国際政治に関与する度合いが高まるにつれて、大統領が行政協定に依存する比率も高まっていったことが理解できる。

図1 条約と行政協定の数—1789-1990年

年号	条約の数	行政協定の数	行政協定の比率 (%)
1789-1839	60	27	31
1840-1889	215	238	57
1890-1939	524	907	63
1940-1949	116	919	89
1950-1959	138	2,229	94
1960-1969	114	2,324	95
1970-1979	173	3,040	95
1980-1990	170	3,851	96
合計	1,510	13,535	90

出典：James M. Lindsay, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*, The Johns Hopkins University Press, 1994, p.82.

<sup>13)</sup> Jerel A. Rosati, *Politics of United States Foreign Policy*, Harcourt Brace College Publishers, 1993, pp.85-103; John W. Spanier and Eric M. Uslaner, *American Foreign Policy Making and the Democratic Dilemmas*, 6th Edition, Macmillan, 1994, pp.47-55.

冷戦期のアメリカの対外政策においては、1947年3月のトルーマン・ドクトリン以降、少なくとも1960年代後半にベトナム戦争が泥沼化するまでは、国内に反共のコンセンサスが存在していた<sup>14)</sup>。特に冷戦の国際秩序の形成期には、対外政策では大統領のリーダーシップにアメリカ議会が従うという、いわゆる「超党派構造」が一般的であった<sup>15)</sup>。北大西洋条約機構 (NATO) の創設には、第二次世界大戦中の国際連合の創設と同様、当時政権野党であった共和党のヴァンデンバーグやコナリーなどの有力議員が、超党派の立場からその政策形成に深く関与していた<sup>16)</sup>。一方で、政権にとって優先順位が高かったヨーロッパ地域とは違って、このような超党派外交が見られなかったアジア政策においては、1952年の大統領選挙で、共和党が民主党政権と国務省の中国政策を激しく批判するに至った<sup>17)</sup> (超党派外交の欠如が議会からの批判をまず招いたこの中国政策のケースは、冷戦後の大統領とアメリカ議会との関係を考える上でもきわめて示唆に富むものである)。また同じアジア政策でも、対日講和条約締結に向けて、共和党の上院議員であったダレスが、国務省特別顧問としてトルーマン政権で起用され、成果を上げていることは興味深い事実である<sup>18)</sup>。すべての内外の政策が超党派で実現される必要はないであろうが、これらの歴史の教訓から、政策

---

<sup>14)</sup> Michael Cox, *US Foreign Policy after the Cold War: Superpower Without a Mission?*, Royal Institute of International Affairs, 1995, pp.10-11; Henkin, "Foreign Affairs and the Constitution," p.287.

<sup>15)</sup> Bruce W. Jentleson, "American Diplomacy: Around the World and along Pennsylvania Avenue," Thomas E. Mann, ed., *A Question of Balance: The President, the Congress and Foreign Policy*, The Brookings Institution, 1990, pp.147-148; Arthur M. A. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency*, Houghton Mifflin, 1973, esp. pp.127-128.

<sup>16)</sup> Philip J. Briggs, *Making American Foreign Policy: President-Congress Relations from the Second World War to the Post-Cold War Era*, Rowman & Littlefield, 1994, pp.31-45; Lawrence S. Kaplan, *NATO and the United States*, Updated Edition, Twayne, 1994, p.20-25.

<sup>17)</sup> Thomas E. Mann, "Making Foreign Policy: President and Congress," Thomas E. Mann, ed., *A Question of Balance: The President, the Congress and Foreign Policy*, The Brookings Institution, 1990, pp.10-11.

形成のプロセスにおいて、決定の事前から議会側を関与させておく仕組みを制度的に整えていくことがこれまでも提言されてきた。

さらに注目すべきことは、「超党派構造」が成立していた冷戦前期の時期でさえも、大統領とアメリカ議会と間には「創造的な緊張」の関係が存在していたという事実である。たとえば、戦後の国際貿易機構（ITO）は議会での支持を得られなかったため、やむなくその代替物として関税及び貿易に関する一般協定（GATT）を条約でなく行政協定で成立させた経緯は有名である。歴代の国務長官、たとえばアチソンの回顧録やダレスの伝記には、冷戦期のアメリカ外交において、政府が対外交渉の相手以上に、国内でいかに議会との調整に取り組まざるを得なかったかが克明に綴られている<sup>19)</sup>。国際政治学者のモーゲンソーも冷戦外交について、「行政府は説得・圧力・取り引きという伝統的な外交手段を、外国に対してよりも議会との関係において行使しなくてはならなかった」<sup>20)</sup>という逆説を指摘している。とりわけ1950年代のアイゼンハワー大統領は、対外政策の決定における大統領とアメリカ議会との協調関係の必要性を強く認識していた。たとえば、第一次インドシナ戦争への単独介入を検討した1954年には、事前協議のためにジョンソン院内総務など議会の指導部と会談しており、議会側の反対を見て単独介入を断念し、同盟国との共同介入に政策転換した（さらにこの共同介入はイギリスに拒否されてしまう<sup>21)</sup>）。また1960年代後半、マンズフィールド上院議員の中国演説は、やがて大統領となるニクソンに米中和解のインスピレーションを与えたと言われている。またその後、秘密外交

<sup>18)</sup> 細谷千博『サンフランシスコ講和への道』中央公論社、1984年、特に5、7、9、11章；五十嵐武士『サンフランシスコ講和と日米関係』講談社、1992年、243-248頁。

<sup>19)</sup> Dean Acheson, *Present at the Creation: My Years in the State Department*, Norton, 1968; Anna Kasten Nelson, "John Foster Dulles and the Bipartisan Congress," *Political Science Quarterly*, Vol.102, Spring 1987, p.64.

<sup>20)</sup> Hans J. Morgenthau, "The Conduct of Foreign Policy," Hans J. Morgenthau and Kenneth W. Thompson, eds., *Principles and Problems of International Politics*, Alfred A. Knopf, 1950, p.107. 斎藤『アメリカ外交の論理と現実』、194-95頁に引用された。

で知られるニクソン大統領は対中政策を遂行していく上で、多数党院内総務であったマンズフィールド議員との意見交換の機会をしばしば持ったのである<sup>21)</sup>。

### 3、「議会の復権」

1960年代後半にベトナム戦争が泥沼化するにともない、反共のコンセンサスが崩壊していった結果、対外政策の領域で、アメリカ議会は、行き過ぎた大統領の権力に対して「復権」の動きを強めていくこととなった。上院の外交委員会委員長のフルブライトが中心となり、ベトナム戦争に関する公聴会を開催するなど、ジョンソン政権のベトナム戦争を批判する姿勢をまず強めた。これ以降、対外政策では大統領のリーダーシップにアメリカ議会が従うという「超党派構造」が瓦解していくこととなった。

1969年には上院が、国家コミットメント決議を可決し、大統領に対してアメリカ軍の海外派遣には議会の同意を求めるよう要求した。これはあくまでも上院決議であったが、ベトナム戦争に反対する外交委員会の動きが、上院全体に波及し始めたことを意味した。この国家コミットメント決議以降、「議会の復権」の動きが本格化していくこととなった。上院は、さまざまな形で大統領の海外派遣に歯止めをかけようと試みたが、特に軍事や対外援助の予算に制限を加えることによって、間接的に大統領の戦争を制約する動きをまず強化していった。ただし、「議会の復権」とは言っても、下院はより保守的であり、1973年の戦争権限決議までは、ベトナム戦争に反対する姿勢を明確にしたわけではなかったことは注目に値する。

---

<sup>21)</sup> Louis Fisher, *Presidential War Power*, University Press of Kansas, 1995, pp.103-104; Stephen E. Ambrose, "The Presidency and Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Vol.70, No.1, Winter 1991/1992, p.125; Robert A. Divine, *Eisenhower and the Cold War*, Oxford University Press, 1981, pp.43-44.

<sup>22)</sup> マイク・マンズフィールド (小池洋次編著) 『マンズフィールド：20世紀の証言』 日本経済新聞社、1999年、55-58, 131-134頁。

しかしこの間、1972年の行政協定法により、上下両院は、あらゆる条約と行政協定を60日以内にアメリカ議会に報告する義務を定めた。大統領が行政協定に依存する形でアメリカ議会による「抑制と均衡」を迂回しようとする動きに歯止めをかける狙いが込められていた。

さらに1973年の戦争権限決議は、ニクソン大統領の拒否権を乗り越えて成立し、議会の復権を象徴する動きとなった。大統領の戦争に対して、アメリカ議会への報告を義務づけた上で、議会側が宣戦を布告しない場合は、60日以内に撤退しなければならないと定めた。ただし、60日の撤退期限は30日の延長が可能とされたが、90日以降、アメリカ議会は上下両院の共同決議で大統領の行動を止めることができると規定されたのである。こうして、大統領の派兵命令を撤回する権限を議会側に付与しようと試みた戦争権限決議に関しては、歴代大統領がこれに拘束されることを潔しとせず、また1983年に最高裁判所が違憲判決を下したこともあって、その意義はまさに象徴的なものにとどまった。議会側もそれ以上、行政府に挑戦する姿勢をあえて示さなかった<sup>23)</sup>。しかし戦争権限決議は、行政協定法と同様、行政府の行動をより慎重にさせる歯止めとして一定の効果があつたことも事実である<sup>24)</sup>。

1974年に成立した予算執行統制法は、大統領は予算執行の遅れをアメリカ議会に報告しなければならないと定め、内政と外交の両面で、議会側の政策実現能力を強化することに成功した。また議会予算局の設置も盛り込む内容であった<sup>25)</sup>。ニクソン大統領は国家予算を削減するための手段としてではなく、戦略的にアメリカ議会をコントロールする手段として予算不執行 (impoundment) を利用していた<sup>26)</sup>。だからこそ上下両院の議員たちは

---

<sup>23)</sup> Fisher, *Presidential War Power*, p.128-33; Dacid Gray Adler, "The Constitution and Presidential War-making: The Enduring Debate," *Political Science Quarterly*, Vol.103, Spring 1988, pp.1-36; Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress*, pp.254-260.

<sup>24)</sup> Louis Fisher, *Constitutional Conflicts between and the Congress and the President*, 4th Revised Edition, University Press of Kansas, 1997, pp.252-255.

図2 「議会の復権」の主な内容

大統領の行動	議会の反応	大統領へのインプリケーション
海外派遣	国家コミットメント決議 1969年	上院決議により大統領に対して海外派遣するには議会の同意を求めるよう要求した。
戦争開始	戦争権限法 1973年	議会への報告を義務づけた。議会が宣戦布告しない場合は、60日以内に撤退しなければならない。ただし30日の延長が可能。また90日以降、議会は共同決議で大統領の行動を止めることができる。
非常事態権限	国家非常事態法 1976年	議会への事前報告を義務づけた。国家非常事態は6ヶ月に限定されることとなった。また議会はいつでも法で国家非常事態を終了させることができる。
条約としての行政協定	行政協定法（ケース法） 1972年	国務長官は60日以内に行政協定を議会に報告しなくてはならないと定めた。
予算執行	予算執行統制法 1974年	大統領は予算執行の遅れを議会に報告しなければならないと定めた。また議会は議会予算局（CBO）を設立した。
隠密活動	両院での情報調査委員会の設置	中央情報局（CIA）をはじめとした情報共同体への両院の予算統制が強化された。
プログラム変更	「立法府拒否権」の増加	上下両院の共同決議で政府の行動により厳しい抑制を加えていくこととなった。

出典：Lance T. LeLoup and Steven A. Shull, *The President and Congress: Collaboration and Combat in National Policymaking*, Second edition, Longman Publishers, 2003, p.49を参照し作成した。

怒ったのであり、当時マスコミが論じたように、ニクソンはこうして「議  
会を眠りから目を覚まさせてしまった」のである。

さらに、上下両院に情報調査委員会が設立され、中央情報局（CIA）をは  
じめとした「情報共同体」の隠密活動に対して、上下両院が監視するよう  
になったことも注目される。大統領の冷戦外交の推進を阻害しないため、  
議会側は冷戦前期、情報共同体の隠密活動にはほとんど口出しをしてこな  
かったからである。

議会の復権は、憲法上規定された本来の権限を取り戻すことを目的とし、  
その結果、対外政策におけるアメリカ議会の役割をより詳細かつ実質的に  
変えた。議会側は、対外政策での自己主張を強め、大統領の政策に対抗し  
ていくようになった。たとえば、1974年のジャクソン＝ヴァニック修正条  
項では、ソ連との通商協定において、ソ連からのユダヤ系移民の出国の枠  
を拡大することを要求する修正案が付加された。その結果、ソ連は既存の  
通商協定を放棄してしまった。当時のニクソンとキッシンジャーは、デタ  
ント政策の成否はいかにアメとムチのバランスをとっていくのかにかかっ  
ていると考えていた。アメリカ議会はこうしたデタント政策の要諦を突き崩  
したのである。また議会は、デタント政策が持つ人道的側面への配慮の欠  
如を指摘したのであった。この点は、カーター政権期に人権外交として展  
開される行政府の政策を先取りしていたと言えよう。さらに、ジャクソ  
ン＝ヴァニック修正条項には、アメリカ議会が大統領の署名を要しない両  
院共同決議によって、最恵国待遇（MFN）もしくは輸出信用供与の制限撤  
回を無効にできるという解除条項が含まれていた。アメリカ議会がこうし

---

<sup>25)</sup> Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, *Congress and Its Members*, 6th Edition, CQ Press, 1988, pp.364-366; Walter J. Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process*, 4th Edition, CQ Press, 1996, pp.67-83; James A. Thuber, "Centralization, Devolution, and Turf Protection in the Congressional Budget Process," Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer, eds., *Congress Reconsidered*, 6th Edition, CQ Press, pp.325-328.

<sup>26)</sup> 鈴木康彦『アメリカの政治と社会』国際書院、1999年、76頁。

た「立法府拒否権」を行使することで、大統領は議会側の要求を十分に配慮せざるを得なくなった<sup>27)</sup>。

## おわりに

第二次世界大戦後、冷戦前期の対外政策の形成プロセスにおいて、「超党派構造」を支えて、かつ「創造的な緊張」の担い手となっていた議会側の主体はもっぱら上院であった。下院が対外政策で果たす主要な役割は、対外援助の予算を編成するための授權法案を成立させることであったが、反共のコンセンサスも背景にあって、実際にはこうした予算編成の手段を最大限に活用していたとは言えなかった。「下院の国際関係委員会は、下院のなかで重要な影響力を行使しているとは思えない」<sup>28)</sup>と当時のある下院議員は発言している。

しかし、1969年以降の「議会の復権」の結果、下院が外交と安全保障の政策プロセスにおいて、上院と並ぶ重要なプレイヤーとして自己主張を始めた。上院と下院との勢力バランスに大きな変化がもたらされたことは歴史的に重要な変化を意味していた。この背景には、対外政策の形成プロセスにおいて議会側にとって有効な手段が、条約批准の同意権ではなく、むしろ予算編成に歴史的に移行してきたということがあった。予算編成でより影響力を行使できるのは、下院である。下院は、大統領の対外政策に反対する場合には、「財布のひも」を握ることでその政策をより効果的に抑制するようになった。

---

<sup>27)</sup> Zoellick, "Congress and Making of US Foreign Policy," pp.20-21; Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress*, pp.281-99.

<sup>28)</sup> Richard F. Fenno, Jr., *Congressmen in Committees*, Little, Brown and Company, 1973, p.225. Jonathan D. Mott and Nicol C. Rae, "The Republican House and Foreign Policy in the 104th Congress and Beyond," Colton C. Campbell, Nicol C. Rae and John F. Stack, Jr., eds., *Congress and the Politics of Foreign Policy*, Prentice Hall, 2003, p.140に引用された。

また1964年のトンキン湾決議を契機に、上下両院の共同決議で行政府の活動を無効にできるとした解除条項による「立法府拒否権」が制度化されてきたことも看過されてはならない点である。特に1970年代以降、戦争権限決議やジャクソン＝ヴァニック修正条項をはじめとして、アメリカ議会の上下両院は、立法府拒否権を影響力行使の手段として大統領にちらつかせるようになった。このことも対外政策の形成プロセスにおいて下院と上院をほぼ対等な地位へとバランスさせる一つの要因となったのである。

こうして、議会の復権の後、大統領は、対外政策を立案し推進していく上で、ますます自己主張を強めたアメリカ議会の上下両院をそれぞれ説得していかななくてはならなくなった。また上院と下院とは、重要な対外政策をめぐる、意見が食い違うことも珍しくない。しかし、大統領とアメリカ議会が相互に「抑制と均衡」を働かせながら、かつ二院制で上下両院でも抑制し合うという政治状況は、民主主義国家の政策実現のあるべき姿として、アメリカ合衆国憲法がまさに企図していたものであったと言うことができよう。