

条約の自動執行性と権力分立論

栞 山 茂 樹

要 約

条約の自動執行 (self-executing) 性は、国内裁判所で条約が適用される際の指標として知られている。この概念は世界中でさまざまに継受され議論の混乱を招いているが、もともとは合衆国法固有の概念である。合衆国連邦最高裁の *Medellín v. Texas* 判決 (2008) は、それをめぐる最新のケースである。同判決では自動執行性をめぐって、合衆国特有の議論が展開されている。

本稿ではまず連邦最高裁の先例をとりあげ、自動執行性が「文言アプローチ」と「権力分立アプローチ」から判断されていることを確認した。次いで、*Medellín* 判決が発展させた権力分立論について検討した。同判決は「明白な声明」ルール、司法の敬讓論などにもとづいて自動執行性を否定した。条約の自動執行性を決する要素の大半は、国内権力分立論にあるとみられる。

1. 序

アメリカ合衆国の国際関係法 (Foreign Relations Law) とは、国際法 (International Law) のみならず、それに関わる国内法をも包括した独自の法分野である¹⁾。この法領域においては、国際法の国内的地位が権力分立構造に大きく左右されることが論じられてきた。筆者はそこに前々から関心を寄せており、今後その研究を手がけていくつもりである。本稿はその第一歩である。

合衆国連邦最高裁は *Medellín v. Texas*, 552 U.S. 491 (2008) (*Medellín II* . 以下 *Medellín* 判決と述べる場合はこの第II判決をさす) において、国際司法裁判所 (ICJ) 判決の自動執行 (self-executing) 性を否定した。その判断の要となったのは、裁判所と連邦議会・大統領の各権限関係であった。先行判例にも同様の視点を示すものはあったが、*Medellín* 判決はその一面をさ

1) RESTATEMENT OF THE LAW(3RD), FOREIGN RELATIONS LAW OF THE UNITED STATES (1987), § 1 そこでいう国内法とは、主に連邦法をさす。 *Id.*, Comment b

らにクローズアップするものであり、すでに日本でも多くの反響を呼んでいる²⁾。本稿では同判決を中心に、条約の自動執行性の最新動向、特に権力分立論の側面について検証したい。

2. 自動執行性の概念と本稿の視角

条約の自動執行性は今日、国際法学一般の用語として定着しているが、元々は合衆国判例の指標である。

合衆国では、自動執行性の概念は「(条約が)連邦議会の立法措置を待たずして、それ自体で作用すること³⁾」と定義されるのが常である。これは、条約の自動執行性のリーディングケースと位置づけられている⁴⁾ *Foster v. Neilson* で、Marshall 裁判官が以下のように述べたことに由来する。

「われらの憲法は、条約が国の法であると宣言している。その結果、条約がいかなる立法規定の補完もなしに、それ自体で作用する場合は必ず、裁判所において議会制定法と同等のものとなさるべきである。しかし規定の文言が契約を意味する場合、つまり当事国のいずれかが特定の行為をなすことを約束する場合、条約は自らを司法部門ではなく政治部門に向けている。そして立法府はその契約を、裁判所の準則となりうる前に執行しなくてはならない。⁵⁾」

そして、争点となった合衆国とスペイン間の領土割譲条約(アダムズ・オニス条約)の規定は非自動執行的であるとされ、裁判所は適用を否定した。上記引用の説示は、条約の自動執行性の定式として確立している。

1950年、*Sei Fujii v. California* の州控訴審判決⁶⁾ で国連憲章の人権規定の自動執行性が認められたことが、大いに注目を集めた。これをきっかけに、自動執行性は条約の国内適用一般の

2) 本判決に関する日本の文献では、以下を参照した。アレックス・グラスハウサー＝宮川成雄・原口佳誠「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」(比較法学 43 巻 2 号, 2009); 青柳幸一「憲法と条約の相克」(筑波ロー・ジャーナル 7 号, 2010); 小野昇平「国際司法裁判所判決の国内裁判所における法的効果に関する一考察(2・完)」(法学 74 巻 4 号, 2010); 国際裁判所研究会「国際裁判所と国内裁判所(3・完)」[土屋志穂担当箇所](上智法学論集 53 巻 4 号, 2010); 松田浩道「日本の裁判所における国際人権法 ―国内適用論の再構成―」(東京大学法科大学院ローレビュー 5 号, 2010); 小林友彦「国内裁判所における国際司法裁判所判決の地位 ―メディン事件―」小寺彰・森川幸一・西村弓編『国際法判例百選[第2版]』(有斐閣, 2011)

3) 著名な文献として、Louis Henkin, *FOREIGN AFFAIRS AND THE US CONSTITUTION* (2nd ED., 1996), 199

4) さらに先行するケースとして *Ware v. Hylton*, 3 U.S. (3 Dall) 199 (1796) も挙げられる。

5) 27 U.S. (2 Pet.) 253, 314 (1829)

6) *Sei Fujii v. California*, 217 P. 2d 481 (1950)

条約の自動執行性と権力分立論

指標として普及することとなる。その過程で「ダンチッヒ裁判所の管轄権事件」における常設国際司法裁判所の勧告的意見や EC 法の直接適用など、合衆国法以外の議論も取り入れられ、自動執行性の概念は多種多様に継受されていった。

かくして、自動執行性をめぐる諸説が入り乱れる中、その概念の統一化を図る試みもなされた。その代表的な見解として、自動執行性を「それ以上の措置の必要なしに適用されうること」と定義するものがある⁷⁾。この意味での自動執行性は「直接適用可能性 (direct applicability)」とも言い換えられる⁸⁾。

この説は、自動執行性と国内的効力を区別することに力点をおいているため、非自動執行的条約も国内法的拘束力を持ち、国内裁判所で適用されるものと主張する。そこから、自動執行的な条約は「直接適用」、非自動執行的な条約は「間接適用」されるという適用類型論が導かれる。それにのっとり、日本の判例でも人権条約等が間接適用された実績があることは周知の通りである。

しかし *Medellin* 判決で連邦最高裁は、自動執行性をこう定義している。

「われわれが『自動執行性』で意味するのは、条約が批准された状態で連邦法として自動的な国内的効力を有するということである。逆に、『非自動執行的』条約はそれ自体で国内的に執行可能な連邦法を生じるものではない。かかる条約が国内法的効果を有するか否かは、連邦議会によって可決された施行立法に依拠する。⁹⁾」

これは合衆国の *Foster* 判決以来の定義に由来するとともに、自動執行性と国内的効力を同義に扱うものでもある。そして連邦最高裁は自動執行性の判定にあたって、裁判所と連邦議会・

7) 岩澤雄司『条約の国内適用可能性』(有斐閣, 1985): 同書は、かかる意味での自動執行性は条約に限らず「すべての法規範について問題となる」としている(283頁ほか)。ただし、自動執行性が本来、「条約の国内適用」に関する指標だとすれば、この定義とイコールでは結べない(部分集合ではあっても相等ではない)であろう。

8) 特にヨーロッパでは「自動執行性」と「直接適用可能性」とが互換的に用いられるという。Albert Bleckmann, *Self-Executing Treaty Provisions*, in 7 *ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW* (1984) 414. *Medellin* 判決でも、ICJ 判決や条約が自動執行的であることを「直接執行可能性 (directly enforceable)」と表現する個所がある。しかしその「直接執行可能性」とは、条約等が「連邦議会の立法措置なしに作用しうること」、「拘束力を有する連邦法たりうること」あるいは「そのまま国内裁判所での準則たりうること」などと、場面によって異なる意味を示している。また、連邦最高裁は自動執行性を国内法的効力と同義に用いており、岩澤・前掲書とは異なる立場をとっている。なので *Medellin* 判決でいう「直接執行可能性」と、岩澤・前掲書でいう「直接適用可能性」とは同一ではない。このように直接適用可能性や「直接執行可能性」はかなり多義的なので、議論の混乱を招く可能性がある。本稿では、自動執行性をそれらの用語に言い換えることは避ける。「直接適用可能性」が「自動執行性」とは本来別概念であることを指摘するものとして、阿部浩己「国際人権法と日本の国内法制」『国際人権の地平』(現代人文社, 2003): 小寺彰「条約の自動執行性」『パラダイム国際法』(有斐閣, 2004)。

9) 552 U.S. 491, n.2

大統領の各関係という合衆国特有の事情を考慮している。そして非自動執行的とされた ICJ 判決は国内的効力をも否定され、司法上まったく適用されない結果となった¹⁰⁾。

筆者は *Medellin* 判決に接し、条約の自動執行性が本来合衆国法上の概念であることに立ち返らねばならないとの印象を抱いた。本判決は、自動執行性の一般化を志向してきた従来の議論に再考を迫っているようにも感じられる。そのような考慮から、本稿では自動執行性の定義については、上記の *Medellin* 判決の立場にのっとることとする。またその検証にあたっては、もっぱら合衆国の動向を解明することに専念したい。そこから日本法への示唆を引き出すにしても、まずはその合衆国法ならではの特徴をわきまえておくことが肝心であろう。

3. 先例にみる権力分立論

まず、連邦最高裁の重要な先例において、自動執行性の判断に政治部門との関係がいかに影響したかをみとめる。

3-1. *Foster* 判決

Foster 判決と *Percheman* 判決はどちらも、フロリダの土地の明渡しをめぐる裁判である。*Foster* 判決の原告は、西フロリダの土地を 1811 年に購入した(もともとは別な人物が 1804 年にスペイン総督より購入したものであった)。その後 1819 年に合衆国がフロリダをスペインより買収した際、原告はその土地を押収された。そこで原告は、1819 年のアダムズ・オニス条約 8 条を根拠に、土地の明渡しを求めた。同条は以下のように定める。

「スペイン国王により合衆国に割譲された当該地域において、1818 年 1 月 24 日以前に国王、あるいはその配下によってなされた土地の譲与は……土地の占有者に対して、承認かつ確認されるものとする (shall be ratified and confirmed)。」

この土地の領有権をめぐるのは合衆国とスペイン間で争いがあり、それが裁判所の判断に強く影響したとみられる¹¹⁾。スペインは 1819 年条約の締結まで当該地を領有していたと主張していた。他方、合衆国は同地域を 1803 年にフランスより購入したとの立場をとっていた。連邦

10) *Medellin* 判決は、非自動執行的条約を司法上執行不可能とするにとどまるのか、国内法的地位をも否定するのか判然としないとの批判がある。Curtis A. Bradley, *Intent, Presumptions, And Non-Self-Executing Treaties*, 102 AM. J. OF INT'L L. 540, 547-50 (2008)。いずれにせよ、*Avena* 判決が間接適用すらされなかったことは確かである。

11) Thomas Buergenthal, *Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties in National Courts*, 235 RECUEIL DES COURS (1992), 373-74

条約の自動執行性と権力分立論

議会は同年以降、一帯の境界を設定したり、大統領に統治権限を付与する法律を制定してきた。Marshall は連邦議会のかかる動向をふまえたうえでこう述べた。

「国境に関わるこのような問題は……法的问题というより政治的問題である。そして、それを議論するにあたっては、あらゆる国の裁判所は立法府の表明する意思を尊重せねばならない。¹²⁾」

次に Marshall は 1819 年条約 2 条の文言に着目する。

「スペイン国王は合衆国に……ミシシッピー東方に位置し、東西フロリダの名で知られる、彼に属するすべての領土を譲与する」

この「彼に属する」という文言は合衆国の条約締結者によって付け加えられた。そこには、西フロリダは合衆国が領有するという自国政府の立場が表れているとみられる。Marshall はこの点を重視し、条約 8 条によっても、西フロリダがスペインに帰属していると解することはできないとした¹³⁾。

そして「条約 8 条の穏当な解釈によれば、当裁判所は同規定を本件に適用することは不可能となるであろう¹⁴⁾」と述べたうえで、同条の自動執行性を否定した。

3-2. *Percheman* 判決

Foster 判決の 4 年後、*United States v. Percheman*¹⁵⁾ でふたたび 1819 年条約 8 条の適用が争われた。本件で問題となった東フロリダの土地は、スペインの領有下であったことに争いはなかった。そのため、スペイン国王と原告間の土地の譲渡が条約 8 条に基づいて「承認かつ確認される」ものと判断しやすかったという事情がある。

Marshall は条約 8 条の文言解釈において、そのスペイン語版を参照した。

「当該条約は英語のほかスペイン語で起草された。どちらも原本であり、間違いなく両当事国によって同一のものと意図されていた。¹⁶⁾」

ここにも条約締結権者の意思への配慮がうかがえる。そして英語とスペイン語版を一致させて読めば、「承認かつ確認される」という規定は必ずしも契約の文言とは限らず、それ自体で効力をもつと論じられた¹⁷⁾。

12) 27 U.S. (2Pet.), 309

13) *Id.*, 311

14) *Id.*, 314

15) 32 U.S. (7Pet.) 51 (1833)

16) *Id.*, 88

17) *Id.*, 89

Foster · Percheman の両判決は、条約の文言が自動執行性の基準となることを確立したのだと言われる¹⁸⁾。しかし、同一の条約規定が正反対に適用されたのは、裁判所が文言解釈の裏で、事件の性質や条約締結権者の意思を考慮に入れたことが大きかったとみるべきであろう。ここに権力分立論の視点が発生したとみてよい。

3-3. *Asakura* 判決

1924年の *Asakura v. Seattle* も、連邦最高裁が条約の自動執行性を認めたケースである。シアトル市は1921年、外国人に対し質屋の営業許可を与えない条例を制定した。日本国籍を有する原告は、合衆国憲法第14修正・州憲法のほか日米間の条約に基づいて裁判を提起した。条約には「各締約国の市民または国民は、貿易、卸売、小売を続ける目的で他国の領域に入学、旅行、居住する自由を有し……」との規定があった。

条約違反の争点について、法廷意見はまず合衆国憲法第6編第2節の最高法規条項を参照したうえで、こう述べる。

「合衆国の条約締結権限は憲法の明文規定に限られない。そして、それは『憲法の禁ずるところまで容認する』には及ばないものの、わが政府と他国の交渉のあらゆる適切な対象にまで及ぶ。……当該条約は二国間の友好な関係を強化すべくつくられた。……本件規定は本邦在住の日本国民と本国市民の間に平等準則を設けるものである。……当該条約はワシントン州内で拘束力を有する。……当該条約は、いかなる州・連邦の立法の補助なくともそれ自体で作用し、裁判所によって適用され有権的な効果を与えられるだろう。〔*Foster* 判決ほか引用]¹⁹⁾」

そして、市民の権利を保護するという締約国の意図をふまえながら、質屋の営業は条約規定の「貿易 (trade)」に含まれると解し²⁰⁾、条例は条約違反と結論した。かかる拡張的解釈を支えているのは、やはり条約締結権者の意思への配慮であろう。

3-4. 小括

上記の3ケースでは、いずれも条約の文言解釈の裏で、条約締結権者である大統領と上院の意思が考慮されていることに注目したい。

18) Jordan J. Paust, *Self-Executing Treaties*, in INTERNATIONAL LAW AS LAW OF THE UNITED STATES (2ND ED., 2003) 72

19) 265 U.S. 332, 341 (1924)

20) *Id.*, 342

条約の自動執行性と権力分立論

条約の自動執行性の判断基準として、一般に「規定の明確性」と「締約国の意思」のふたつがあげられる²¹⁾。この「締約国の意思」とは当事国全体の意思をさすのか、自国の意思なのかは不明である。この点、国によっても立場は分かれるが、合衆国では後者の見解が主にとられている²²⁾。国際関係法リステイメントは、自動執行性を決めるのは合衆国の意図であり、それが不明な場合は大統領声明や連邦議会、上院の表明などから判断すべきだと述べている²³⁾。

裁判所が自国の条約締結権者の意思を斟酌することは、結局のところ国内権力分立論に帰着するといえよう。よって、合衆国裁判所は自動執行性を「文言アプローチ」と「権力分立アプローチ」から判断してきたとまとめ直すことができる。

4. *Medellin* 判決の自動執行性

Medellin 判決の自動執行性をめぐる推論も、それら両アプローチからなる。とりわけ権力分立アプローチが従来のケースより大幅に展開されているのが特徴である。その構造と問題点を、以下で明らかにしたい。

4-1. 事実の概要²⁴⁾

1993年、在米メキシコ人の *Medellin* は、数人のギャング仲間とともに強姦殺人事件を起こした。*Medellin* は逮捕・拘留されたが、その際、領事機関に連絡をとる権利を有する（ウィーン領事関係条約 36 条 1 項 [b]²⁵⁾）ことを、テキサス州当局より知らされなかった。彼は第一審・控訴審において死刑を宣告される。*Medellin* は連邦地方裁判所に人身保護令状の請求を申し立てるが、領事関係条約上の権利の訴えは却下された。

メキシコは死刑廃止国である。*Medellin* が連邦控訴裁判所に上訴していた頃、メキシコはアメリカを相手どって ICJ に訴えを起こした。ICJ は 2004 年、*Avena* 判決²⁶⁾ でアメリカに対

21) 岩澤、前掲注 7、296-314 頁。同書 311-313 頁では、「規定の明確性」と権力分立構造との相関関係についてふれられている。

22) Buergethal, *supra* note 11, 384

23) RESTATEMENT (3RD), *supra* note 1, § 111, Comment h. 他の当事国で自動執行的とされているか否かは、合衆国には関係ないとも述べている。

24) 以下の要約は 552 U.S. 500-04 に基づく。青柳・前掲注 2、15-16 頁も参照した。

25) 本件に先がけて、合衆国の領事関係条約 36 条違反を争う裁判が ICJ・国内裁判所両方でいくつか提起されている。重要な動向であるが本稿では立ち入らない。それらについては青柳・前掲注 2、4-15 頁；小野昇平「国際司法裁判所判決の国内裁判所における法的効果に関する一考察（一）」（法学 74 巻 2 号、2010）57 頁以下および同・前掲注 2；国際裁判所研究会・前掲注 2、190-204 頁を参照。

26) *Cases Concerning Avena and Other Mexican nationals (Mex v. U.S.)*, 2004 I.C.J. 12

し、Medellínを含む51人のメキシコ人たちに再審をなす義務があるとの判断を下した。しかし、連邦第5巡回区控訴裁判所はMedellínの訴えを却下した。同裁判所は、ウィーン領事関係条約は個人に権利を付与するものではないとした。

2005年、George W. Bush大統領は司法長官に覚書を提出した²⁷⁾。大統領は其中で、テキサス州裁判所に対し*Avena*判決の履行を求めた。

連邦最高裁は裁量上訴を取り消した(第I判決²⁸⁾)。Medellínは*Avena*判決と覚書に基づき、州控訴裁判所に二度目の救済を申し立てた。しかし州控訴裁判所は、どちらも拘束力を有する連邦法ではないとして訴えを退けた。Medellínはふたたび連邦最高裁へと上訴し、2008年3月に第II判決が下された。

第II判決では、ICJ判決が関連諸条約(紛争の義務的解決に関するウィーン条約選択議定書1条、国連憲章94条、ICJ規程34条1項・59条)のほか、大統領覚書に基づいて自動執行性を有するかが争点となった。Roberts裁判官ほか4名による法廷意見は、その自動執行性を否定した。ほかにStevens裁判官による同意意見、Breyer裁判官ほか2名の反対意見が出ている。

4-2. 「明白な声明」ルール

最初に、*Avena*判決が単独で自動執行性を有するかが論じられる。法廷意見は自動執行性の概念について、*Foster*判決以来の定義をとる。

「〔条約は〕『立法府による法律と同格であり』そしてそれゆえに、『いかなる立法規定の補完がなくとも、それ自体で作用する』ときは自動執行的である。〔*Foster v. Neilson*, 2Pet. 253,315 (1829)〕……他方、『〔条約〕規定が、それに効力を与えるような立法に従ってのみ執行されうるときは、自動執行的ではない。』〔*Whitney v. Robertson*, 124 U.S. 190,194 (1888)〕要するに、条約は『国際取極を構成するかもしれないが……連邦議会が実施のための立法を制定するか、条約それ自体が自動執行的であるとの意図を含んでおり、そのような条件で批准されたのでない限りは、国内法ではない。』〔*Igartúa-de La Rosa v. United States*, 417 F.3d 145, 150 (CA1 2005) (en banc)(Boudin, C.J.)〕²⁹⁾」(下線は筆者による)

上記引用の下線部は、条約文中に自動執行性を意図する「明白な声明 (clear statement)」がな

27) George W. Bush, *Memorandum for Attorney General*, THE WHITE HOUSE, Feb. 28 2005, available at <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/02/20050228-18.html> (last visited Jan. 6, 2014)

28) *Medellín v. Dretke*, 544 U.S. 660 (2005) (Medellín I)

29) 552 U.S. 491, 505 なお、ICJ判決と条約の違いについては論じられていない。

条約の自動執行性と権力分立論

い限り、原則として非自動執行的と推定されるという立場を示すものである³⁰⁾。この「明白な声明」ルールは、本判決の法廷意見全体のベースラインをなしている。この手法は条約規定に表明された締結権者の意思を尊重するもので、文言アプローチと権力分立アプローチとが表裏一体になったものといえよう³¹⁾。

このルールに関して、本件を国際裁判所との委任関係の問題であるととらえ、法廷意見はICJへの国際的委任を認める旨の「明白な声明」を要求したという見方もある³²⁾。この見解は、裁判所が連邦議会にICJ判決を受け入れる体制作りを委ねたとみることで、本判決の「明白な声明」ルールを擁護するものである。しかし現実問題として、合衆国政治部門がICJへの包括的な委任を認める可能性はさきわめて低い。このことは反対意見も指摘している³³⁾。法廷意見も憲章94条の解釈において、政治部門が安保理決議拒否権を行使しICJ判決を履行しないという選択肢を認めている(後述)。

「明白な声明」ルールはもともと合衆国法の一般原則のひとつで、それ自体は決して不当なものではない。しかしそれを自動執行性の要件にすると、条約の実施に消極的な結果を生むことが懸念される³⁴⁾。

ともあれ、*Avena* 判決の自動執行性については、同判決は合衆国に国際的義務を課すにとどまり、自動的な国内的拘束力を有するものではないとされた。

4-3. 司法の敬讓論

続いて法廷意見は、関連する条約規定(紛争の義務的解決に関するウィーン条約選択議定書1条、国連憲章94条、ICJ規程34条1項・59条)を通じて*Avena* 判決に自動執行性が認められるかを論じる。そのうちもっとも重要な、憲章94条についての議論を紹介しておく³⁵⁾。同条項は次のように定める。

「94条1項 各国連加盟国は、自国が当事者であるいかなる事件においても、国際司法裁

30) 同ルールは *Id.*, 517:526 においても言及されている。「明白な声明」ルールについて Carlos Manuel Vázquez, *Treaties as Law of the Land: The Supremacy Clause and the Judicial Enforcement of Treaties*, 122 HARV. L. REV. 599, 652-54 (2008): 青柳・前掲注2, 33-35 頁も参照。

31) Bradley, *supra* note 10, 543

32) Julian G. Ku, *Medellin's Clear Statement Rule: A Solution for International Delegations*, 77 FORDHAM L. REV. 609 (2008)

33) 552 U.S. 491, 560

34) 合衆国国際関係法においては、大統領と連邦議会は国際法を破る力(power)を有するという現状が、率直に認められている。Henkin, *supra* note 3, 211-14

35) 他の条約に関する議論も、そのエッセンスは同様だとみられる。

判所の判決に従うことを約束する (undertakes to comply)。

2項 事件の一方の当事者が裁判所の与える判決に基づいて自国が負う義務を履行しないときは、他方の当事者は、安全保障理事会に訴えることができる。理事会は、必要と認めるときは、判決を執行するために勧告をし、またはとるべき措置を決定することができる。」

法廷意見は始めに、「条約の解釈は、法律の解釈と同様、その文言から始まる³⁶⁾」と宣言する。実際、憲章94条1項の解釈に関しては、「従うことを約束する」というテキストの検討に終始しているといえよう(一部、それを通じて締結者の意思を問う部分がある)。

「同条は国内裁判所に指令を下すようなものではない。それは合衆国がICJ判決を順守せねばならない(“shall” or “must”)と規定するものではないし、国連憲章を批准した上院がICJ判決に国内裁判所での直接の法的効果を付与することを意図したと示すものでもない。むしろ、『94条の文言は……政府に何らかの行動をとることを要求するものである。』〔*Committee of United States Citizens Living in Nicaragua v. Reagan*, 859 F. 2d 929, 938 (CADC 1988)〕……いいかえると、国連憲章は『独立した国家間の契約』で『その諸規定の執行は、当事者である政府間の利害と信義にかかっている』というように読める〔*Head Money Cases*, 112 U.S., at 598〕。³⁷⁾」

ところが2項の解釈においては、文言よりも条約締結権者である大統領と上院の意思が大きく取り上げられている³⁸⁾。法廷意見は、94条2項は外交的救済手続であり、ここではICJ判決の国内適用は想定されていないと論じる。また合衆国は安保理決議拒否権を有しており、判決の執行に反対することもありうる。国連憲章締結時、大統領と上院はそのような理解に立っていたことが、当時の上院委員会の文書も根拠に述べられている。そして2項に基づく解決手続は政治部門の役割であるとの観点から、同項の自動執行性を否定した³⁹⁾。

この憲章94条解釈は、法廷意見が最初に自ら宣言したような文言中心主義とはいいがたい⁴⁰⁾。むしろ、条約解釈に非テキスト的ソースとして司法の敬讓論を取り入れたという評⁴¹⁾の通りであろう。

しかし続く個所で、法廷意見は自らの文言中心主義の擁護を試みる。反対意見は法廷意見の

36) 552 U.S. 491, 506

37) *Id.*, 508-09

38) *Id.*, 509-10

39) 552 U.S. 491, 510-11

40) 青柳・前掲注2, 32-33頁

41) David J. Bederman, *Medellín's New Paradigm for Treaty Interpretation*, 102 AM. J. INT'L L. 529, 534-39 (2008)

条約の自動執行性と権力分立論

文言解釈手法を批判し、それに代わる手法として「実践的な文脈特定基準 (practical, context-specific criteria)」なるものを提唱している⁴²⁾。これに対し法廷意見は、文言解釈の手法は、*Foster · Percheman* 判決以来採用されてきたと述べる。次いで、合衆国憲法の条約制定手続を挙げながらその正当化を試みる。

〔憲法制定者らは〕条約が〔合衆国憲法第1編第7節の法律の制定手続同様、〕条約を作成した大統領とそれを承認した上院を含む政治部門を通じて、連邦法を構成しうることを認めた〔合衆国憲法第2編第2節〕。反対意見の条約成立過程の理解は、条約の文言一大統領によって交渉され、上院によって承認された文言に他ならない—を見ずに司法部のアドホックな判断に依拠するものだが、同じ制定者の意思に沿うものとは認めがたい。

……非自動執行的条約の重要な点とは、それが『自らを司法部門ではなく政治部門に向けており、立法府はそれが裁判所の規則となりうる前に、その協定を執行せねばならない』〔*Foster, supra*, 314 ほか〕ことにある。……反対意見の、それと逆のアプローチは、一政治部門ではなく一裁判所に、国際協定がいつどのように執行されるかを決定する主要な役割を割り当てるものであろう。条約を、ある時は国内法的効力を有し、ある時はそうでないと読むことは、司法部に法を解釈するだけでなく創設する力までも与えるのに等しい。⁴³⁾」

だがこの所見も、結局は文言アプローチを司法の敬讓論によって根拠付けたものと受け取られ

42) 552 U.S. 546-49. その批判の趣旨は次の2点である。(1) 多数意見の「明白な声明」ルールは先例の立場と一致しない。(2) 同一の条約規定であっても、国内実施にあたって立法措置を要するか否かは締約国によって異なる以上、自動執行性が文言によって決まるという考えは妥当ではない。

「実践的な文脈特定基準」の具体的内容は、①条約の文言 ②起草過程 ③条約の主題 ④個人の権利創設 ⑤新たな訴権の必要性 ⑥条約の執行が憲法上の争いを招くか ⑦司法部と他の部門とで憲法上望ましくない対立を生じるか の7点である。それらを本件についてみると、(1) 選択議定書と国連憲章の規定は *Avena* 判決の国内的拘束力を認めるに十分である。(2) 領事関係条約 36 条は個人の権利と刑事手続とに関わるもので、司法上執行可能だといえる。(3) ICJ 規程 59・60 条が、ICJ 判決が「拘束力を有する」〔終結とする〕と定め、合衆国もそれに加入している以上、*Avena* 判決は当然自動執行的ではなくである。(4) 合衆国は ICJ の紛争解決について、本件選択議定書と類似の規定をもつ条約 70 件あまりに加入している。連邦最高裁はその多くを自動執行的と解してきた。(5) 刑事手続にかかわる本件では、立法より司法上の対応が適している。(6) 本件の諸条約を自動執行的と解しても憲法上の問題は生じなく、新たな訴権も必要ない。(7) 大統領も連邦議会も ICJ 判決の司法的執行について懸念を示していない。以上の理由により、*Avena* 判決は立法措置なくとも司法上執行可能である (*Id.*, 549-62)。

また Stevens 裁判官の同意意見は、Breyer 裁判官の反対意見に一定の理解を示しながらも、結論的には *Avena* 判決の自動執行性を否定する。その主な理由は、国連憲章 94 条 1 項のあいまいな文言にある。同条項の「従うことを約束する (undertakes to comply)」という語句は、「ICJ 判決を遵守するか、そしてどんな方法によるかの選択は、『司法部ではなく政治部門に』」〔*Foster v. Neilson*, 2Pet. 253, 314 (1829) 委ねられている〕(*Id.*, 535) という趣旨に読みとられる。

43) *Id.*, 514-16

る。つまり、条約の文言は締結権者の意思を反映したものだから、裁判所はそれに忠実な解釈適用を図るべきだということである。

このような立論には正当性が認められるものの、限界も存在する。条約の文言に表明されている締結権者の意思は、あくまでも制定・批准時点のものにすぎないという点である。本判決が憲章 94 条の解釈において、締結当時の上院文書を参照したことについては、1945-46 年の大統領・上院の意思が、2008 年のそれと果たして同じなのかという疑問が提示されている⁴⁴⁾。文言主義を過度に強調することは、憲法解釈の原意主義におけるデッドハンドと類似の問題を生ずるのである。

4-4. 大統領権限

「すべての条約は、国の最高法規である」と述べる最高法規条項からすれば、非自動執行的条約も国の法であることには違いない。それを根拠に、非自動執行的条約は裁判所が国内法の解釈基準として用いるほか、大統領の執行権を通じて実施されると説く見解もある⁴⁵⁾。

Medellin 判決では大統領覚書の効力も争点になった。詳しくいうと、連邦議会の法律がなくとも大統領単独の権限に基づいて、州裁判所に対し ICJ 判決の実施を求めることができるかということである。この問題について法廷意見は、*Youngstown* 判決の Jackson 裁判官による 3 類型論を定立して論じる。この有名な 3 類型論は、外交分野において頻繁に援用されるという⁴⁶⁾。

「……大統領が、あらゆる政府権力の行使を伴うものとして行動する権限は、『連邦議会の制定法もしくは憲法それ自体から導かれなくてはならない。』〔*Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 585 (1952); *Dames & Moore v. Regan*, 453 U.S. 654, 668 (1981)〕

Jackson 裁判官の、よく知られている 3 部からなる図式が、この分野における執行府の行動を評価するうえでの、確立した枠組を与える。第一に、『大統領が連邦議会の明示的もしくは黙示的な授権に従って行動するとき、その権威は最大のものとなる。』

〔*Youngstown, supra*, 635〕第二に、『大統領が連邦議会による権限の付与または否定な

44) Bederman, *supra* note 41, 536; Steve Charnovitz, *Revitalizing the U.S. Compliance Power*, 102 AM. J. INT'L L. 551, 554-55 (2008). また、法廷意見は ICJ 規程の解釈においては憲章締結後の国内外の動向も参照しており、その手法は一貫していない。552 U.S. 491, 512-13.

45) Paust, *supra* note 18, 78-80

46) RESTATEMENT (3RD), *supra* note 1, § 1, Reporters' Note 3

条約の自動執行性と権力分立論

しに行動するとき、彼は自らの独立した権力にだけ依拠することだけができる。しかし、彼と連邦議会が同一の権限を有する、もしくはその分与が不明確な中間領域が存在する。』[*Id.*, 637]。この状況下では大統領の権限は、『連邦議会の不活動、無関心ないしは静観』[*Ibid.*] から土台を導くことができる。最後に、『大統領が連邦議会の明示的もしくは黙示的な意思と相容れない措置をとるとき、彼の権力は最も弱いものとなる。』そして裁判所が彼の行動を認めることができるのは、『連邦議会がその対象に働きかけるのを禁じられた場合のみ』である。[*Id.*, 637-38]⁴⁷⁾

そのうえで大統領権限の範囲を論じていく。

「大統領は国際義務を実施するために利用可能な政治的・外交的手段の数々を有している。しかし、非自動執行的条約を自動執行的条約に一方的に転換させることは、それらのうちに入らない。非自動執行的条約から生じる国際義務を国内法に移しかえる責任は連邦議会に帰属する。……大統領よりも連邦議会が非自動執行的な条約を実施するという要請は、条約締結権限を大統領と上院に分与している憲法の条文から導かれる。憲法は大統領に条約を『締結する (make)』権限を与えている〔合衆国憲法第2編第2節〕。もし執行府が、条約がそれ自体の力で国内的効力を有するものと決めたなら、かかる決定は、国内執行可能性を明白に定める文言を含むようにすることによって、条約『締結』の中で実行されるであろう。……

しかしながら、いったん条約がそれに明らかに国内的効果を与えるような規定なしに批准されたら、当該条約がそのような効果を持つかどうかは、『必要な法をつくる力は連邦議会にあり、執行する力は大統領にある』[*Hamdan v. Rumsfeld*, 548 U.S. 557,591 (2006)] という基本的な憲法上の原則に支配される。⁴⁸⁾

ここでの議論は、非自動執行的条約は連邦議会の施行立法を待たねば実施できないという立場に基づいている。また条約の文言中に、自動執行性を付与する積極的な意図を見出せるかという「明白な声明」ルールも反映されている。いずれも連邦議会の役割を最重視するものである。

そして非自動執行性を理由に、大統領権限による条約の実施は連邦議会の黙示的意思に反するとみなし、認められないとした。

「非自動執行的な条約は定義上、それ自体の力では国内的効力を有しないと理解のもと

47) 552 U.S. 524-25

48) *Id.*, 526

に批准されるものである。この理解によれば、連邦議会が黙示的に、一独自で活動する一大統領が全く同じ結果を達成することを授權したという想定は排除される。それゆえ我々は、連邦議会の立法を欠く以上、本件における非自動執行的な諸条約は、大統領にそれらを自動執行的にする単独の権限を『明示的にも黙示的にも』付与していないものと結論づける。……したがって、大統領覚書は *Youngstown* 判決枠組の第一類型に当てはまらない。

……本件関連条約の非自動執行的性格は、批准時の関係者らが大統領に対し、単独で条約義務を国内裁判所で拘束的なものとする権限を与えたという見解が誤りであることを証明するだけでなく、彼がそうすることをも黙示的に禁じている。大統領が単独で国内法を創設することによって、非自動執行的条約を『執行』する力を行使するとき、彼は批准時の上院の黙示的な理解と対立して行動することになる。それゆえその権限行使は、本件関連の非自動執行的条約に基づく限り、*Jackson* 裁判官の第一や第二ですらなく、第三類型のうちに入る。⁴⁹⁾」

そのほか大統領の外交権限等も検討したうえで、法廷意見が下した結論は「*Avena* 判決は国内法ではない。したがって、大統領は〔合衆国憲法第2編第3節の定める、法律が誠実に執行されるように〕配慮する権力に頼ることはできない⁵⁰⁾」というものであった。

法廷意見が大統領権限を第三類型に認定したことには、やや強引な印象を受ける。条約が非自動執行的であるというだけで、連邦議会の黙示的な反対の意思まで読み込むのは困難であろう⁵¹⁾。むしろ、ICJ 判決に「従うことを約束する」と述べる憲章94条1項の文言からすれば、批准時の上院の意思に反しないとみるほうが自然である⁵²⁾。少なくとも第二類型には入るとみてよい。また、法廷意見が「ICJ 判決を履行するか否か、またどのように履行するかを決定する政治部門の能力⁵³⁾」等を認めておきながら、大統領権限をあまりに消極的に解したことには疑問が寄せられている⁵⁴⁾。

Foster 判決は、非自動執行的「条約は自らを司法部門ではなく政治部門に向けている。そして立法府はその契約を、裁判所の準則となりうる前に執行しなくてはならない。」と述べた。この説示では、非自動執行的条約は立法府のみを対象としているのか、大統領も含めた政治部門に向けられているのか、不明確である。そこが大統領権限の過小評価につながったようにも思われる。

49) *Id.*, 524-27

50) *Id.*, 532

51) Ingrid Wuerth, *Medellin: The New, New Formalism?*, 13 LEWIS & CLARK L. REV. 1, 6 (2009)

52) Carlos Manuel Vázquez, *Less Than Zero?*, 102 AM. J. INT'L L. 563, 569-70 (2008)

53) 552 U.S. 491, 511

54) Charnovitz, *supra* note 44, 556-57

条約の自動執行性と権力分立論

4-5. 最高法規条項

合衆国憲法第6編第2節は以下のように定める。

「この憲法及びそれに従って制定された合衆国の諸法律、合衆国の権限の下で締結され、将来締結されるすべての条約⁵⁵⁾は、国の最高法規である。そして各州の裁判官は、それぞれ州の憲法又は法律にそれに反する定めがあったとしても、それによって拘束される。」

合衆国では、この規定の文言や起草者意思に基づき、条約は原則として自動執行性が推定されると論じる向きがある⁵⁶⁾。Asakura 判決ははじめに最高法規条項を挙げたうえで、条約の自動執行性を認める推論を展開している。

最高法規条項の原意や背景については色々な議論がある。まず1781年連合規約の時代に、1783年パリ条約を実施しない州が多く現れたことが原因とされている⁵⁷⁾。また、「すべての条約」という文言は、条約がそのまま国の法となることを意識して定められたという⁵⁸⁾。あるいは同条項は条約が議会の法律を通じて国内法化するという、英国の「変型」方式からの決別を示したともされる⁵⁹⁾。そのほか、建国当時の合衆国は弱国であり、条約違反から戦争に至ることへの強い懸念もあったと言われる⁶⁰⁾。いずれにせよ、起草者らが国際法の順守を志向していたことは一般に認められている。

反対意見は最高法規条項の起草者意思や、それを反映した Ware 判決の Iredell 裁判官の所見を典拠にしながら、幾多の先例において条約が連邦議会の立法なくして適用されてきたことを指摘する⁶¹⁾。しかし法廷意見は最高法規条項にほとんど言及していない。立法権や執行権の規定は、その制定者の意思とともにしばしば根拠に挙げている⁶²⁾のに、最高法規条項を同様に扱わないことには疑問をおぼえる。

4-6. 連邦制

合衆国で条約の自動執行性が認定されにくい理由のひとつに、その連邦法としての地位が挙

55) そもそも、ICJ 判決は最高法規条項でいう「条約」にあたるかどうかも問題となるだろう。Bradley, *supra* note 10, 549. だが本判決ではその点について論じられていない。

56) RESTATEMENT (3RD), *supra* note 1, § 111, Reporters' Note 5; Henkin, *supra* note 3, 201; Paust, *supra* note 18, 80;

57) グラスハウサー・前掲注2, 212-13頁; 岩澤・前掲注7, 37頁; 青柳・前掲注2, 37頁も参照。

58) Paust, *supra* note 18, 67-70

59) Vázquez, *supra* note 30, 613-16

60) Carlos Manuel Vázquez, *Treaty-Based Rights and Remedies of Individuals*, 92 COLUM. L. REV. 1082, 1102-03 (1992)

61) 552 U.S. 541-46

62) たとえば前記注43など

げられる。条約の積極的な援用は州の権限を奪うことにもつながるからである。*Sei Fujii* 州控訴審判決後に登場したブリッカー修正案は、州権保護も企図していたことは知られている⁶³⁾。

もっとも、条約が州権に優越した例もある。*Missouri v. Holland* では、非自動執行的条約を実施するために制定された連邦議会の法律が有効であるとされ⁶⁴⁾、連邦による州内事項への規制が認められた。また *Asakura* 判決では、自動執行的条約が「ワシントン州内で拘束力を有する」と明言され、それに違反する市条例を無効とする積極的な判断が下された。

本件は、ICJ 判決が州の手続法を排除できるだけの力を有するか、あるいは連邦が州裁判所の判断に介入しうるかという問題ともいえる。最高法規条項後段は「各州の裁判官は、それぞれ州の憲法又は法律にそれ〔条約〕に反する定めがあったとしても、それによって拘束される。」と定める。この規定に基づき、条約や ICJ 判決の自動執行性を推定することは不可能ではなかったであろう。もともと最高法規条項は、条約の適用に関して連邦の統一性を確保するという意図で制定されたのである⁶⁵⁾。しかし州権を圧倒するほどの強制力をもつわけではない。法廷意見は、大統領覚書によって州裁判所の確定判決を再審に付したり、州法を無効とすることまではできないと述べた⁶⁶⁾ が、これについては正当な解釈であったとの評がある⁶⁷⁾。

本件で法廷意見が下した結論に対しては賛否が分かれている⁶⁸⁾。連邦最高裁が *Avena* 判決の適用に踏み切らなかったことへの批判は十分理解できる。だが本件で、国際義務違反の責任をもっとも問われるべきなのはテキサス州であろう。そもそも、Medellín に領事関係条約上の権利を知らせなかったのは州当局である。そしてメキシコや連邦政府の反対にもかかわらず、死刑執行に踏み切ったのも同州である⁶⁹⁾。

4-7. 小括

Medellín 判決は全体として、連邦議会への大幅な譲歩を示している。「明白な声明」ルール、

63) 小野泉「人権条約と米合衆国憲法：ブリッカー修正を手掛かりとして」(一橋論叢 125 巻 1 号, 2001) 61 頁以下

64) 252 U.S. 416, 432 (1920)

65) グラスハウサー・前掲注 2, 212-13 頁

66) 552 U.S. 491, 532

67) グラスハウサー・前掲注 2, 229 頁；青柳・前掲注 2, 40-41 頁

68) 青柳・同上, 24-25 頁

69) 本判決の後も、Medellín やメキシコは死刑停止を訴えた。合衆国のホワイトハウス・司法長官・国務省も死刑延期を求めた。しかし 2008 年 8 月 5 日、連邦最高裁は連邦議会がその後も実施のための立法を行っていないことを理由に、再度 Medellín の訴えを退けた (*Medellín v. Texas*, 554 U.S. 759 (2008) (*Medellín III*))。同日彼は処刑され、合衆国が本件につき *Avena* 判決を履行することは永久に不可能となった。メキシコからは外交上の正式な非難が寄せられた。

その後 *Garcia v. Texas*, 564 U. S. ____ (2011) において、ふたたび *Avena* 判決の履行が否定され、死刑が執行されている。

条約の自動執行性と権力分立論

司法の敬讓論、大統領権限の最小化といった議論は、いずれも連邦議会の意思を尊重するものである。あるいは立法の不備を理由に、司法の消極的態度を正当化するものとも映る。「条約が連邦議会の施行立法の必要なしにそれ自体で作用すること」という自動執行性の定義からすれば、そのような議論に至るのも一応自然なことではある。

他方、大統領についてはどうか。非自動執行的条約や ICJ 判決の実施は、大統領も含めた政治部門の役割であると論じる個所がある。また自動執行性の有無を判断するにあたっては、締結権者である大統領と上院の意思を重んじる場面もある。そのように、大統領も重要な地位にあるにもかかわらず、連邦議会に比べて存在意義がはっきりしない印象を受ける。

言い換えると本判決の権力分立論は、裁判所と連邦議会の二極関係なのか、司法部門と政治部門の二極関係なのか、あるいは裁判所と連邦議会・大統領の三極関係なのか、視座が一定しないのである。*Foster* 判決の定式では、非自動執行的条約の射程は政治部門なのか連邦議会なのか不明瞭であるが、そこに起因するのであろう。また州権との関係についても立ち入った議論は見られず、今後の課題として残された。

5. 総括

連邦最高裁は *Foster* 判決以来、条約の自動執行性を「文言アプローチ」と「権力分立アプローチ」から判断してきた。ただ文言アプローチも、条約の文言に表明された合衆国の締結権者を問うところに主眼がある。その意味で権力分立アプローチと不可分の関係にある。

Medellín 判決法廷意見は、先例よりもはるかに権力分立アプローチに傾斜している。法廷意見は条約解釈にあたって、文言アプローチを基本とする旨標榜した。しかしそこでとられている「明白な声明」ルールは、文言に表れた条約締結権者の意思を重んじるものであって、結局は権力分立論の一種ともいえる。

特に大統領覚書に至っては、その文言をまったく検討していない。大統領権限については連邦議会からの授権があったかどうかを審査しており、もっぱら権力分立アプローチによっている。

ただし *Medellín* 判決は、事件の背景などによるのかもしれないが、他のケースと比べても司法の自制的態度が強く支配している。今後、本件の権力分立アプローチの手法を敷衍していく際には、その点も割り引いて考える必要があろう。

いずれにせよ、条約が自動執行的であるか否かは、国内権力分立構造に多く依拠しているのである。

Summary

Treaty Self-Execution and Separation of Powers

Self-execution is a criteria of treaty domestic application. Recently, this term is well-known and has been accepted in a various ways. Theories about it have been mixed up so much. But it has its origin in the U. S. law and the characteristic]g peculiar to the nation.

Medellín v. Texas, a decision of U. S. Supreme Court in 2008, is the latest case about self-execution. The arguments in this case are distinctive of views, which is concerning U. S. separation of powers. And it would create some new discussions about self-execution.

In the precedents, the U. S. Supreme Court had decided treaty self-execution with textual approach and separation-of-powers approach. And the Court in *Medellín* developed the later methods, such as clear statement rule, judicial deference. This article focuses them and makes it clear that self-execution depends on domestic separation-of-powers.