
第7章

国際関係に關与する州と地方政府

梅川 葉菜

はじめに

アメリカ外交を考える際には、日米を問わず、一般に、連邦政府がそのアクターとして想定される。そのため、州や地方政府が国際関係に果たす役割については注目されない傾向にある。確かに、合衆国憲法上の連邦政府と州政府の権限関係からは、外交が連邦政府の専権事項のようにみえるので、国際関係において州や地方政府が果たす役割は乏しいように思える。

しかしながら、州政府が国際関係において建国以来重要な役割を果たしていることはしばしば指摘されてきた¹。また近年、国際関係における州や地方政府の重要性について一層注目を集めるようになってきている²。

実際、2022年2月24日に突如として勃発したロシアのウクライナ侵攻を受けて、カリフォルニア、コロラド、インディアナ、マサチューセッツ、ミネソタ、ニュージャージー、ニューヨーク、ノースカロライナ、オハイオ、ワシントンなどの州が、ロシア企業やロシアの国営企業、その関連会社との関係を断つべく様々な措置を講じ、国際社会によるロシアに対する経済制裁の重要なアクターとして存在感を高めている³。

例えば、世界で5番目の経済規模を誇っているカリフォルニア州は、同州と取引するすべての企業に対し、連邦政府の経済制裁を遵守するよう求め、契約相手が義務を履行していない場合、同州はその契約相手との契約を打ち切るとした。さらに加えて、同州と500万ドル以上の契約を結んだ業者に対しては、ウクライナにおけるロシアの行動に対応するための「その他の措置」についても詳述するよう求めている。「その他の措置」とは、ロシア企業への新規投資や金融取引を行わないこと、ロシアやロ

シア企業への技術移転を行わないこと、ウクライナ政府や国民に直接支援を行うことなどである⁴。ロシアへの経済制裁だけでなく、ウクライナへの支援についても同様に、カリフォルニア、オハイオ、ユタ、ウェストバージニアなどの州が、医療品や防弾チョッキなどの物資の提供をおこなっている⁵。

他にも、州や地方政府は、外国と協定を結び、非民主的な外国政府に制裁を課し、外国に代表団を派遣し、海外に非公式な外交事務所を設置し、姉妹都市関係を築き、温室効果ガスの排出を制限し、サイバーセキュリティを強化し、非核地帯を設定し、不法移民の保護もしくは排除を宣言している。

本論では、外交権限に乏しいように思われる州や地方政府が国際関係に関与している背景を概観することで、州や地方政府が国際関係に果たしうる役割を考える視座を提供したい。

1. 連邦政府と州政府の外交権限

(1) 広範な権限が付与されている連邦政府

合衆国憲法は、アメリカの外交政策を担う主たる権限を連邦政府に与えている。第1条8節では、関税や輸入税の賦課徴収、諸外国との通商規制、帰化、戦争布告、陸・海軍の創設と維持、必要かつ適切なすべての法律の制定などの権限が連邦議会に付与されている。第2条2節では、陸・海軍などの最高司令官、連邦上院議会の助言と承認のもとでの条約締結、大使などの外交使節や領事の指名と連邦上院議会の助言と承認のもとでの任命、などの権限が大統領に付与されている。また第3条3節では、大使その他の外交使節の接受の権限が大統領に認められている。

さらに、判例の積み重ねによって外交に関わる連邦政府の権限は広く理解されてきた。「重要で、複雑で、繊細で、多様な問題を抱えるこの広大な対外領域では、大統領だけが唯一、合衆国の代表として発言し、また意見を聴取する権限を持っている」⁶とされ、大統領に広範な権限が認められてきた⁷。たとえば、第2条2節の外交使節の指名・任命および第2条3節の他国の外交使節の接受という権限から、大統領には、外国政府を承認し、他国と一般的に外交を行うという暗黙の権限があるとされている⁸。それから、同節の軍の最高司令官としての権限からは、軍事力を行使する権限が生じているとされる⁹。

(2) 様々な制約が課されている州政府

他方で、合衆国憲法は、大別して四つの方法で州に制約を課している。それらは、禁止条項、専占 (preemption)、休眠外国通商条項 (dormant foreign commerce clause)、休眠外交法理 (dormant foreign affairs doctrine) である。

禁止条項は、第1条10節にて示されている。そこでは、州政府が、他国との条約の締結、同盟もしくは連合の結成、輸入品への関税の賦課などを行うことを禁じている¹⁰。

専占は、第6条2節のいわゆる最高法規性に由来し、明示的専占と黙示的専占に分けられる。同節では、合衆国憲法、連邦法、条約が、矛盾する州法に対して優先されることが定められている。このことから、連邦議会は明示的に専占する旨を文言に加えた連邦法を制定することができる¹¹。また、明示せずとも、黙示的に専占することも認められている。黙示的専占には、連邦法と州法が対立する場合 (抵触による専占) や、州法が連邦法の目的に対して障害をもたらす場合 (障害による専占) や、連邦法が全分野を占有している場合 (分野占領による専占) などがある¹²。ただし、いずれの場合においても、その前提として、連邦法の制定が不可欠である。

休眠外国通商条項は、前述した合衆国憲法第1条8節での諸外国との通商を規制する権限から派生したものである。合衆国憲法が諸外国との通商を規制する権限を連邦議会に割り当てていることから、州はそれを妨げてはならないとして、連邦議会がこの権限を行使していない場合 (すなわち休眠中) であっても、州が外国通商に対して差別をしたり、過度の負担を課したりする権限は暗黙のうちに制限されるとされる¹³。

休眠外交法理は、合衆国憲法が上述した様々な外交権限を連邦政府に与えていることから、州はそれを妨げてはならないとして、連邦政府が外交権限を行使していない場合 (すなわち休眠中) であっても、連邦政府が担うとされている外交分野に州が介入してはならないとする法理である¹⁴。

なお、地方政府の権限については、そもそも合衆国憲法に規定はなく、地方政府自体が州の創造物とされ、州に裁量が委ねられている。

以上からは、外交権限は連邦政府の専権事項とされており、それゆえ、州や地方政府が国際問題へ關与することは極めて困難なように思える。それでもなお、なぜ州や地方政府は国際関係に關与しているのだろうか。また、なぜわざわざ關与するのだろうか。

2. 州や地方政府が国際関係に関与している背景

(1) 合衆国憲法における「外交」の位置付けの不明確さ

第一に、合衆国憲法における「外交」の位置付けの不明確さが指摘できる。一般に外交と呼ばれているものは憲法上の個別のカテゴリーではないし、そもそも「外交 (foreign affairs)」という言葉自体、合衆国憲法にない。

さらには、それにもかかわらず、外交については司法府の介入すら難しい。合衆国最高裁は、連邦裁判所の司法権の行使を限定する要件、いわゆる司法判断適合性 (justiciability) の法理を形成してきた。すなわち、以下の四点である。

- ① 合衆国最高裁が扱う問題は具体的事件性・争訟性 (case or controversy) がある問題でなければならない。
- ② 当事者適格 (standing) のある当事者によって提起された事件でなければならない。
- ③ 問題を取り上げて解決するに適時な事件でなければならない。何らかの理由で裁判の時点において当該紛争を取り上げる意義をもたないとされると、裁判所は判断を留保することになる。そのための法理として、成熟性 (ripeness) とムートネス (mootness、すでに訴訟不適となったこと) という法理がある。
- ④ 政治的問題 (political question) であって、他の政治的部門に解決を委ねるべき問題については、裁判所は判断を控える。¹⁵

これらの要件はいずれも、とりわけ外交分野が満たすことが困難だとされる¹⁶。

それもあって、州政府に制約を課している法理の不完全性もしばしば指摘される。上述した専占、休眠外国通商条項、休眠外交法理については、判例の積み重ねによって構築されてきたものの、しばしば、曖昧であるとか、見解が分かれているとか、十分に議論されていないといった言及がなされている¹⁷。

(2) 世界との結びつきの深まり

第二に、第二次世界大戦後の国際的な経済的相互依存性の高まりや、近年のグローバル化が、州や地方政府の国際関係への関与を深めたことも指摘できる¹⁸。第二次世界大戦後に国際的な経済的相互依存性が高まったことで、州の経済が国際経済の影響を強く受けるようになり、州政府は諸外国との緊密な経済関係を構築する必

要に迫られた¹⁹。

さらには、その後のグローバリゼーションにより、経済に限らず、かつては州や地方レベルの問題とされてきた様々な事柄が国境を越えた問題とみなされるようになった。州や地方政府は、そうした課題が自らの市民に影響を及ぼすとき、ただ傍観しているわけにはいかず、住民の利益を守るべく行動することが求められた。その結果、州や地方政府が関与しているあらゆる領域が国際関係と不可分のものとなった²⁰。

(3) 州政府の政治組織としての機能の強化

第三に、第二次世界大戦後の州政府の政治組織としての機能の強化も州政府が国際関係に影響を持つようになった要因である。国際経済問題への州の関与を監督すべく、各州で専門の州執行機関や州議会の委員会が設置されていった。また、州を代表して他の政府との交渉に当たる外交官としての州知事の役割も強化された。さらには、州の事実上の外交事務所が諸外国に設置されていった。それから、全米知事協会の下に常設の国際貿易や国際関係を担う委員会が設置されたように、州間で国際関係を協力して取り組むための組織も結成されていった²¹。

(4) 「決められる」州政治

第四に、分極化に起因する連邦レベルでの政治停滞の一方で、州レベルではどちらかの政党が優位な場合が多いため政策決定が容易な点が指摘できる。1970年以降、ほとんどの期間において、過半数の州で一政党が優位を築いている²²。

なお、ここでいう一政党が優位な状態とは、一政党の勢力だけで立法可能な状態を指す。州法案は州議会上下両院を通過した後には州知事の署名によって成立する。もし州知事が法案の署名を拒否した場合、州議会上下両院の特別多数による再可決によって成立する。なお再可決に必要な票数は州により異なる。そのため、一政党が優位な状態とは、「州議会上下両院の多数党と州知事の所属政党が一致した統一政府である」か「州議会上下両院の多数党が州知事の署名拒否を乗り越えるのに十分な議席を確保している」のいずれかを満たしていることを指す。

また、こうした一政党が優位な州は、1990年代後半から徐々に増加傾向にあり、2019年からは40州を超えている²³。とりわけ近年は州内の政党のイデオロギー的同質性が一層強まったとされるので²⁴、一政党の勢力だけで立法可能な状態は「決められる政治」であることを強く示唆している。

このような「決められない」連邦政治と「決められる」州政治という状況に加え、現

代は、州政治家が連邦政治の政策争点や政治状況に強く影響を受けるようになった²⁵。したがって、州政治家は、連邦で争点となっているの政策を州レベルで実現する誘因があるので²⁶、非民主的な外国政府に制裁を課したり、温室効果ガスの排出を制限したり、非核地帯を設定したり、不法移民の保護もしくは排除に積極的に乗り出す。その際、連邦政府の政策方針と異なっている場合や、連邦政府が党派対立により膠着状態に陥って政策決定がなされていない場合に、メディアや世論の注目を一層集める。

(5) 「決められる」地方政治

地方レベルの政治も州政府と同様に「決められる」政治の傾向が強い。ただし、地方政治は連邦政治や州政治とやや異なる特徴を有しているため、特定の政党が優位か否か、という観点から「決められる」政治状況にあるかどうかを見極めることは難しい。一般に、連邦政治や州政治における政治的代表性を説明する際には、党派性、イデオロギー、世論が主要な役割を果たすとされるのに対し、地方政治については、持ち家の有無、人種や民族の区分、地方政治制度の重要性などが強調される場合が多いからである²⁷。

既存研究によれば、とりわけ地方議会議員選挙において競争性が乏しく²⁸、地方政治においては対立する争点が少なく、地方特有の一致した利害に基づいて政策が行われる²⁹。そのため、移民問題における「聖域都市」など、しばしば連邦レベルの政治とは異なる態度を示すこともあり、注目を集める。

おわりに

本論では、州や地方政府は、合衆国憲法の文面以上に、国際関係に関与する余地があり、関与する動機もあることを概観した。本論では十分には扱えなかったが、そうした州や地方政府の関与の重要性や意味は、連邦政府の政治状況に大きく左右される。すなわち、連邦政府の方針と一致していない場合や、そもそも連邦政府が政策を決定できていない場合、州や地方政府による国際関係への関与は一層注目に値するものとなる。もし2024年大統領選挙で孤立主義的傾向の強い人物が大統領職を得た場合、州や地方政府による国際関係への関与に一層の関心が集まるかもしれない。なぜなら、経済規模の大きい州や地方政府は、その経済力ゆえに国際関係に与える影響が大きいだけでなく、リベラルな傾向が強いからである。

—注—

- 1 John Kincaid, 1984, “The American Governors in International Affairs,” *Publius*, 14(4): 95-114; Sarah H. Cleveland, 2002, “Powers Inherent in Sovereignty: Indians, Aliens, Territories, and the Nineteenth Century Origins of Plenary Power over Foreign Affairs,” *Texas Law Review*, 81(1): 1-162; David J. Seipp, 2006, “Our Law, Their Law, History, and the Citation of Foreign Law,” *Boston University Law Review*, 86: 1417-1446. Cleveland は、19 世紀における移民や外国人の扱いについて、Seipp は、19 世紀における外国法の扱いについて、それぞれ、州政府や地方政府が積極的な役割を果たしてきたことを論じている。
- 2 Michael J. Glennon and Robert D. Sloane, 2016, “*Foreign Affairs Federalism: The Myth of National Exclusivity*,” Oxford University Press; 西住祐亮「州政府・地方政府による国際問題への関与」久保文明、21 世紀政策研究所編『50 州が動かすアメリカ政治』（勁草書房、2021 年）223-238 頁。
- 3 Lindsay B. Meyer, Paul A. Debolt, Dismas Locaria and Anna Perina, “Do You Contract with State Governments? If So, Beware of Emerging State Sanctions’ Obligations Related to Russia and Belarus,” *Venable*, June 3, 2022, <<https://www.venable.com/insights/publications/2022/06/do-you-contract-with-state-governments>>, accessed on November 29, 2022.
- 4 Gavin Newsom, “Governor Newsom Orders State Agencies to Ensure Contracts Comply with Sanctions on Russia, Calls on California Businesses and Organizations to Support Ukraine,” March 4, 2022, <<https://www.gov.ca.gov/2022/03/04/governor-newsom-orders-state-agencies-to-ensure-contracts-comply-with-sanctions-on-russia-calls-on-california-businesses-and-organizations-to-support-ukraine/>>, accessed on November 29, 2022.
- 5 Maeve Reston and Eric Bradner, “US governors look for ways to aid Ukraine, from field hospital kits to rebuilding funds,” *CNN*, March 17, 2022, <<https://edition.cnn.com/2022/03/17/politics/governors-aide-to-ukraine/index.html>>, accessed on November 29, 2022.
- 6 *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.*, 299 U.S. 304, 319 (1936).
- 7 Zachary D. Clopton, 2012, “Foreign Affairs Federalism and the Limits of Executive Power,” *Michigan Law Review First Impressions*, 111: 1-9 に詳しい。
- 8 *Zivotofsky v. Kerry*, 576 U.S. 1 (2015).
- 9 *Prize Cases*, 67 U.S. (2 Black) 635 (1863); *In re Neagle*, 135 U.S. 1 (1890).
- 10 なお、同節では、州が条約 (Treaty) を締結することを禁じる一方で、連邦議会の同意のもと、州が外国と協定 (Agreement or Compact) を結ぶことは認めている。1955 年以降、州が外国と結んだ協定は 340 を超える。Duncan B. Hollis, 2010, “Unpacking the Compact Clause,” *Texas Law Review*, 88(4): 741-806.
- 11 *Shaw v. Delta Air Lines, Inc.*, 463 U.S. 85 (1983).
- 12 *Arizona v. United States*, 567 U.S. 387 (2012); *Crosby v. National Foreign Trade Council*, 530 U.S. 363 (2000); *American Insurance Association v. Garamendi*, 539 U.S. 396 (2003).
- 13 *Japan Line, Ltd. v. Cnty. of L.A.*, 441 U.S. 434 (1979); *Barclays Bank PLC v. Franchise Tax Bd.*, 512 U.S. 298 (1994); Anthony J. Colangelo, 2010, “The Foreign Commerce Clause,” *Virginia Law Review*, 96: 949-1041 に詳しい。
- 14 *Zschemnig v. Miller*, 389 U.S. 429 (1968).

- 15 樋口範雄『アメリカ憲法（アメリカ法ベーシックス 10）』（弘文堂、2011年）、138頁。
- 16 Louis Henkin, 1996, “*Foreign Affairs and the United States Constitution*, 2nd ed.,” Oxford University Press.
- 17 Henkin, *Foreign Affairs and the United States Constitution*; Colangelo, “The Foreign Commerce Clause”; Glennon and Sloane, *Foreign Affairs Federalism*; 松山祐平、2021年、「アメリカ憲法における外交権限と州の権限—連邦権限の排他性とサブナショナルな条約の実施—」『福岡大学法学論叢』66(3)。
- 18 関連して、州や地方政府の経済規模の大きさもまた、世界との結びつきを強めている要因として考えられる。西住祐亮「州政府・地方政府による国際問題への関与」。
- 19 Kincaid, “The American Governors in International Affairs.”
- 20 Glennon and Sloane, *Foreign Affairs Federalism*; Jean Galbraith, 2017, “Cooperative and Uncooperative Foreign Affairs Federalism,” *Harvard Law Review*, 130(8): 2131–2161.
- 21 Kincaid, “The American Governors in International Affairs.”
- 22 詳細は梅川葉菜「連邦制：連結される連邦と州の政治」久保文明、中山俊宏、山岸敬和、梅川健編『アメリカ政治の地殻変動：分極化の行方』（東京大学出版会、2021年）70-83頁が詳しい。Carl Klarner, “State Partisan Balance Data, 1937 - 2011,” *Harvard Dataverse* <<https://doi.org/10.7910/DVN/LZHMG3>>, accessed on February 15, 2022（2011年までのデータ）；National Conference of State Legislatures, “State Partisan Composition”（2012年以降のデータ）。
- 23 Ibid.
- 24 Daniel J. Hopkins, 2018, “*The Increasingly United States: How and Why American Political Behavior Nationalized*,” University of Chicago Press.
- 25 Hopkins, *The Increasingly United States*.
- 26 梅川葉菜「連邦制：連結される連邦と州の政治」。
- 27 Sarah Anzia, 2021, “Party and Ideology in American Local Government: An Appraisal,” *Annual Review of Political Science*, 24:133-150.
- 28 David Schleicher, 2007, “Why Is There No Partisan Competition in City Council Elections? The Role of Election Law,” *Journal of Law and Politics*, 23(4): 419–474.
- 29 Amalie Sofie Jensen, William Marble, Kenneth F. Scheve and Matthew Slaughter, 2021, “City limits to partisan polarization in the American public,” *Political Science Research and Methods*, 9(2): 223-241.