

## 湾岸戦争に対するアメリカ連邦議会の民主的統制

常岡(乗本)せつ子

### 一 はじめに

平和を確保するためのしくみとして、現在各国の憲法の中に取入れられている方式には、侵略戦争(征服戦争)の放棄、主権の制限・移譲、永世中立の宣言、非核宣言、常備軍の制限・廃止などがある。<sup>(1)</sup> 平和条項をもつ国では、これらのうちのひとつの方式または同時に複数の方式を採用することにより、戦争を防止し平和を実現しようとしている。<sup>(2)</sup>

アメリカ合衆国憲法は、大統領を軍の最高司令官とする規定を置く一方で、連邦議会に宣戦権をはじめとするいくつかの戦争権限を与え、大統領の戦争権限に対する民主的統制をはかっている。<sup>(3)</sup> こうした方式を平和を確保するためのしくみのひとつとして数えるべきかどうかは意見が分かれるところであろう。<sup>(4)</sup> しかし、少なくとも憲法制定時において、議会の宣戦権が定められた意図は、行政府が最も戦争を志向する機関であるとの認識を前提とした上で、議会に戦争の開始を判断する権限を与えることによって、戦争を回避しやすくしようとしたところにあった。<sup>(5)</sup> この点で、

アメリカ合衆国憲法の定める方式もまた平和確保のための憲法上の装置のひとつとして理解することは可能であろう。しかし、これらのしくみが現実にとどの程度平和の維持・実現のために機能を果たしてきたかは、別に検討を要する問題である。宣戦権は、アメリカ合衆国憲法の定める連邦議会の戦争権限のなかでも、大統領の戦争権限に対して最も有効なコントロール手段となりうるはずのものであったが、現実の憲法の運用においては、さまざまな理由付けによって、宣戦を伴わない武力行使が正当化されてきた。湾岸戦争も、憲法上定める連邦議会の正式の宣戦の経路を経ずに開始されたことは記憶に新しい。宣戦を経ずに湾岸戦争が開始されたことを正当化する議論の中に、戦争に対する議会の関与の必要性それ自体は認めながら、必ずしも宣戦という形態を取る必要はなく、大統領の戦争遂行に対する議会のコントロールは、宣戦以外の方法で与えられるからそれで十分だとするものがあつた。本稿ではこうした議論を紹介し、その問題点を検討してみたいと思う。

## 二 事前の明示的な承認

一九九一年一月一〇日から一二日にかけて行なわれたイラク決議<sup>(6)</sup>の審議中、決議案に賛成する立場をとる上下両院議員から、決議が採択されたならば、その決議は憲法上の要請にこたえるものとなるであろうとの認識が示された。下院議員ロバート・マイケル (Robert Michel) は次のように述べた。「一九九一年一月の三日間の間に憲法とアメリカ国民と自由の大義は十分尊重された。いまやわれわれ一人ひとりの問題は、どのような方法で平和達成に尽力するのが最良かということである。私は、湾岸地域に真の平和を実現するという長期的な目標を達成するために、短期的には、アメリカ合衆国大統領とともに戦争というリスクを負うことがはるかに望ましいことだと考える。それは高度な国政問題である。しかしこれに対する回答は、一人ひとりの心の中でのみ与えられうる。心の中で、良心の雷のように轟いているのである。」<sup>(7)</sup>

またサム・ナン (Sam Nunn) 上院議員も、「私は、ブッシュ大統領がこの重要な領域で議会の憲法上の役割を認め、この重要な問題について討議と表決を求めたことに、賛辞を送るものである。また私は、ブッシュ大統領が見事に国際社会を奮い立たせる仕事をなし遂げ、サウジアラビアを防衛するにあたって迅速に行動し、国際連合を通して「イラクに」圧力をかける仕事を第二次大戦以来最もうまくなし遂げたことに賛辞を送るものである<sup>(8)</sup>」と発言し、同様の認識を示している。

ファーマー・ジュ (Edwin B. Firmage) 教授等も、以下のように述べ、これらの議員たちと同様の評価をイラク決議に対して下している。「この審議は、健全かつ超党派的に行なわれ、戦争か平和かを決定するに際して、積極的な議会の参加の有用性と必要性を示したのである。最終的な表決に見るように、イラクに対する攻撃を開始すべきか否かという問題に関して議会の意見は半分に分かれた。しかしそれにもかかわらず、そのプロセスは、アメリカ合衆国が戦争を開始すべきか否かについて、人民の代表者たちからの確かな委任を大統領に提供したのである。憲法はこのプロセスを命じているのである。戦争への承認は議会から来なければならず、この憲法規定の叡知は、去る一月に議会が、この国が戦争を始めることの適否とそこからもたらされる結果を真剣に討議したとき支持されたのである<sup>(9)</sup>」。

ここで問題とされるべきことは、果たしてこれらの論者が言うようにイラク決議が憲法上宣戦規定の要請にこたえたものといえるかということである。しかしその前に一般論として、議会の事前の関与が憲法上宣戦に代替しうるか、代替しうるとしても、どの程度の議会の関与が必要かという点がまず問題となる。

この点について、政府は一九九〇年一〇月の段階で、大統領は議会と協議するだけで十分であるとする考えを示唆していた。ベイカー (James Baker) 國務長官は、上院外交委員会で証言し、「われわれは、アメリカ国民に選出された代表者の支持を望んでおり、それを求めるであろう。われわれは「議会と」協議するであろう<sup>(10)</sup>」と述べている。

これに対して、デラムス対ブッシュ訴訟<sup>(11)</sup>の原告は、「宣戦または明示的な議会の承認」を事前に確保することを求

めている。ここでは、宣戦は必ずしも必要ではないが、それに代わりうるものとして「明示的な議会の承認」が必要だという立場がとられている。

仮に一般論として議会の明示的な事前の承認が憲法上宣戦に代替しうるものであるとしても、イラク決議がそのようなものとみなしうるかは別の問題である。この点についてナン上院議員は、イラク決議の審議中、決議の性格に触れて次のような発言を行ない、同決議は議会が大統領に権限を付与するためのものであるとの認識を表明していた。

「制裁措置と外交交渉が成功しても、われわれは戦争するぞという脅しを「イラクに」かけつづける必要があるだろうか。もちろんその必要がある。それゆえ、われわれがいま賛否の意思表示をしようとしている決議が、戦場であらゆる脅威や先制攻撃からサウジアラビアとわが国の軍隊を守り、かつ通商停止措置を実施するために軍事力を行使する権限をブッシュ大統領に明確に与えるのである。<sup>(12)</sup>」

しかし、イラク決議を憲法上の要請にこたえるものとみなしているファーマー・マージュ教授等自身がいみじくも「悲劇は討議の遅れである。……結果はあらかじめ定められていたようにみえる<sup>(13)</sup>」と指摘しているように、イラク決議が大統領に権限を与える機能を果たしたかについては、イラク決議の審議が開始された経緯とその時期が検討されなければならない。

議会での審議は、大統領の要求にもとづいて開始された。しかし、大統領がそれまでの方針を変更し、議会にイラク決議の審議の開始を要求したのは、大統領が議会による承認を得ることを憲法上の義務と認めたからではなかった。一月八日付けの大統領の議会の指導者たちへの書簡<sup>(14)</sup>においても、大統領が求めたのは、議会の「承認」ではなく「支持」であった。議会に書簡を送った翌日の記者会見の席上、大統領とマスコミ関係者との間で次のようなやりとりが交された。<sup>(15)</sup>

△質問▽ 大統領が昨日連邦議会に求めた軍事力の使用に関する決議について、現在どのようにお考えか、お話しし

ただけませんか。

△大統領▽ そうですね、私は連邦議会の何人かの議員のみなさんたちと有益な話し合いをしました。私は今日の午後、四人のリーダー全員と話しました。ミッチェル上院議員、ドール上院議員、フォーリー下院議長、マイケル下院議員です。マイケル下院議員とは、この部屋で個人的に話をしました。決議がどうなるか、私は確信をもって言うことはできません。私は、わが国が国連決議を完全に実施するという内容の決議がなされることを願っているし、そうした決議を心から歓迎します。私は、サダム・フセインにより強力なサインを送るのに遅すぎたとは思いません。「決議がなされれば」それはより強力なサインになるだろうと思います。決議はいまでも役に立つだろうと思います。私は去る一二月、もし決議がこうした強力なサインを「サダム・フセインに」送るのであれば、決議を歓迎すると、すでに連邦議会議員のみなさんに話していました。……しかしもし決議が今日なされるのであれば、私はそれを歓迎します。……決議がどうなるか正確なところはわかりません。しかし、よい雰囲気盛り上がりつつあるということとはわかります。「世界の」人々は、アメリカ国民がこの国の政策を支持しているということを理解するでしょう。「世界の」人々は、われわれが外交努力を傾けたということを理解するでしょう。私が他の誰にも勝るとも劣らないほど平和にコミットしている人物だということを「世界の」人々に知ってもらいたいと思います。しかし同時に、この「イラクのクウェートへの」侵略が許すべからざるものであるとみなす決意を私が固くもっていることを「世界の」人々に知ってもらいたいと思います。この点で「世界の」人々は私を支持していると思います。……

△質問▽ 大統領は、そのような「議会の」決議が必要だというお考えですか。もし決議が採択されなかった場合、その結果に大統領は拘束されるでしょうか。

△大統領▽ 私は、決議が必要だとは思っていません。……私は国連の決議を完全に実施する権限をもっていると思います。

△質問▽ 先程の質問のあとの部分についてはどうですか。拘束されるかどうかという問題ですが。

△大統領▽ そういう「Ⅱ決議が採択されない」場合であっても、私は憲法上の権限をもっていると思っています。多くの弁護士が私にそうアドバイスをしてくれています。

このやりとりの中で明らかにされていることは、大統領は自らの政策に民主的な正当性を与えるために議会の決議を利用しようとしたに過ぎず、戦争の開始の是非について仮に議会が大統領の意に添わない意思を表明した場合には、大統領はそれを拒むつもりであったということである。大統領が軍事力の使用について議会での審議を求めたのは、議会による大統領への支持はほぼ確実だと議会の指導者たちが述べた後のことであった。ベイカー國務長官によると、「議会決議が成立する見通しであるとの言質を議会指導者たちから得るまでは、大統領は一度もそのような決議を求めようとしなかった」<sup>(16)</sup>。「もし議会が大統領の政策を支持するでなければ、バグダッドに混乱したサインを送らないために、ホワイト・ハウスはこの問題についてむしろ議会がまったく討議しないことを望む」<sup>(17)</sup>というのが当初の政府の立場であった。

議会が審議を開始した時点で、すでに湾岸地域に四〇万人のアメリカ軍が配備されていた。したがって「議会が最終的にイラク決議について審議したのは、武力衝突が不可避になってからのこと」<sup>(18)</sup>であった。マイケル下院議員が次のような発言を行なったのは、そのためであった。「議長、ブッシュ大統領は、率直にわれわれに助けを求めている。全世界を前にして、われわれはいまさら大統領に背を向けることができようか。湾岸地域に派遣されたアメリカ軍は、義務と名誉と犠牲心の尊いきずなによって結ばれている。われわれは、せめて拘束力をもった決議を採択して、アメリカ軍最高司令官にその望むものを与える義務を負ってはいないだろうか。最後に述べたいことは、これはわれわれの政治的・イデオロギー的相違や世代間のすべての違いを乗り越えた決議だということである。そして議長が雄弁にも述べたように、これは良心の決議だということである。私は並み居る超党派の共同決議提案者のひとりに加えられ

たことを大変誇りに思う。民主党であれ共和党であれ、このことに大いに尽力されたすべての皆さんに感謝を申し上げたい。われわれは、皆さんが良心をもってわれわれとともに決議に賛成することを望んでいる<sup>(19)</sup>」

グレノン (Michael J. Glennon) 教授は、議会では、湾岸地域からの撤退は湾岸地域のみならず世界中のほとんどすべての地域におけるアメリカの威信を失墜させることになると考えられていたため、「残された唯一の選択肢は、戦争だった<sup>(20)</sup>」と述べている。「連邦議会議員の多くは、戦争に代わる選択肢は一層悪いように思われたため、他の場合であつたら支持しなかったであろう戦争に同意し、賛成票を投じなければならなかった<sup>(21)</sup>」のであつた。

デラムス対ブッシュ訴訟において、一一名の憲法学者が裁判所に意見書を提出した<sup>(22)</sup>。彼らはその中で、憲法の宣戦条項に關し「憲法は、戦争を始める決定についての承認を、正式な宣戦によって公に表明しなければならぬとはつきり示している<sup>(23)</sup>」としながら、「われわれはその条項を、議会がその了解と同意を意味のあるものとして表明するのみに、唯一の政治的メカニズムを規定しているものとは読まない」と述べ、宣戦以外の議会の意思表示も憲法上認められるとの解釈を示している。しかし、そのすぐ後に続けて「しかしながら、憲法の構造と歴史は、戦争を始める前に大統領が議会と意味のある協議を行い、議会から積極的な承認を得ることを要求しているとわれわれは理解するものであり、単に既成事実の下でそれが示されてはならないのである」と主張している。イラク決議の審議を求められた議会は、この一一名の憲法学者のいう「既成事実<sup>(23)</sup>」にまさに直面していたのであり、彼らが宣戦に代替しようと認める有効な議会の承認が行なわれたとは言いがたい。湾岸戦争の開始に対する議会の事前の承認が法的意味をもちうるものとなるためには、大統領が二三万人を超える兵力をサウジアラビアに派遣した八月八日の前か、遅くとも湾岸地域の兵力を四〇万人に増強することを決定した十一月八日の前に、議会の審議と意思表示が行なわれているべきであつたといえよう<sup>(24)</sup>。

議会が宣戦に代わる事前の承認を行なうことを憲法が認めているとする説は、アメリカではほぼ通説となっている。

しかし、シダック (J. Gregory Sidak) 教授は、「それ[＝宣戦]<sup>(25)</sup>」こそが、憲法が規定しているものなのである」と述べ、一一名の憲法学者の意見書に対し、次のような批判を加えている。「彼らは、大統領が立法府の承認を経ずに『戦争』を開始することによって権力分立原則を侵害することに懸念を表明している。しかし彼らは、憲法制定者たちが大統領による戦争開始へ制約を加えるために考案したきわめて明白な形式すなわち宣戦を自ら進んで無視しているのである。」<sup>(26)</sup>

### 三 歳出配分

湾岸戦争の開始に議会の宣戦が不要であるとした論拠のひとつに、宣戦やそれに代わる事前の議会の承認によらずに、事後的な議会の歳出配分権 (appropriations power) の行使によって、対イラク戦へコントロールを及ぼすべきだとするものがあつた。歳出配分権を用いて戦争遂行のための支出を制限しようとする議論は、一九七〇年頃ヴェトナム戦争終結のための手段として論じられ、今日でもこの議論を支持する者は多い。<sup>(27)</sup> デラムス対ブッシュ訴訟でも、司法省は、大統領の「わが国の軍隊を展開させる権利と権限に対する究極の統制は……第一条第八節の下で軍隊を募集・維持し海軍を建設するという財政権 (the power of the purse) をもつ議会それ自体にある」との見解を示していた。<sup>(28)</sup>

カーター (Stephen L. Carter) 教授は、一九九〇年一月一八日にワシントン・ポストに発表した「ブッシュの湾岸政策に対する議会での批判者は憲法の間違った条項を見ている」という副題のついた論文の中で、大統領の戦争権限へのコントロールは歳出配分権によってなされるべきだと主張している。そして宣戦条項を根拠に連邦議会の事前の承認を求める議員たちを次のように批判している。「上下両院議員の多くが主張しているのは、大統領は「イラクへの」攻撃を開始する前に、連邦議会と協議し、できるかぎり連邦議会の明示的な承認を得るべきだということであ

る。公には、ホワイト・ハウスはあいまいな態度を取り続けてきた。しかし、最近のニュース番組で、ある大統領補佐官の『彼ら「連邦議会議員」は、爆弾が投下され始めた後で、いつもと変わらぬ電話連絡を受取ることになるだろう』という連邦議会の役割を否定することばが紹介された。連邦議会に対するこうした「大統領側の」横柄な態度は、連邦議会に戦争を宣言する唯一の権限を与えている憲法に反しているだろうか。今回憲法訴訟「II デラムス対ブッシュ訴訟」を起こした批判者たちは、間違った条項を見ている。この戦闘「II 対イラク戦」においても、……行政権に対する真の統制手段は宣戦条項にあるのではなく、連邦議会の財政権の統制にある。これこそが憲法制定者たちの考えでは、行政府の向こう見ずな軍事力の使用に対する連邦議会の究極の統制なのである。」

戦争への支出を拒否することによって戦争を終結させる連邦議会の権限の憲法上の根拠規定については、この論文の中ではとくに言及されていない。しかし直接的には、連邦議会の「軍隊を募集し、これを財政的に維持」する権限および「海軍を建設し、これを維持」する権限（第一条第八節第二二項、第一三項）、また一般的には「国庫からの支出はすべて、法律で定められる歳出予算に従つてのみ行なわれる」（第一条第九節第七項）とする規定が根拠になると考えられる。<sup>(30)</sup>

カーター教授は、宣戦規定の意味について「たとえアメリカ軍が宣戦なしでは戦うことできないという主張をまじめに受取る人がいるとしても、宣戦というものは、戦争状態にあるかないかという二者択一の決定なのである」と定義づける。その上で、宣戦権を根拠にした武力行使前の連邦議会の関与を、大統領の戦争権限を侵害するものであって、憲法違反であるとして排斥する。「連邦議会が行使しようとしているのは……宣戦布告という連邦議会の憲法上の権限を何か全く別のこと、つまり軍事作戦の遂行に関わりをもつためのくさびとして用いることであると思われる。連邦議会が行使しようとする主張しているのは、大統領と協議を行なうことによって、アメリカ軍が特定の危機に投入されるべきか、またどのように投入されるべきかを決定する権限である。それは微細管理 (micromanagement) として

て知られているものである。……もし連邦議会が、憲法の本来の意味に従って行動することを望むなら、軍事作戦は大統領に残し、自らには最終的に「戦争を」遂行するかしないかの権限を取っておくべきである。……上下両院議員は、自分たちも戦争遂行権限をもっていると主張している点では正しい。しかしこの権限が、大統領が作戦について自分たちに相談する義務を伴っている点で誤っている。」

カーター教授によると、連邦議会は歳出配分の行使のみによって十分に大統領の戦争権限をコントロールすることができ、またこうした方法によるコントロールこそが憲法に合致するものであるとされる。「十分な数の議員が望めばいつでも、連邦議会は大統領が戦うことを欲している戦争に支出することを拒否することができる。もし特定の軍事力の展開に反対する者たちが大統領に「軍事力の展開を」やめさせるのに必要な数の票を集めることができる。もし特定の戦場合には、戦闘または戦闘の危険は存続することになる。それが憲法の意図していることである。」「連邦議会はいかなる戦争であれ、望むときに戦争をやめさせることができる。ただ「戦争への」支出を拒否しさえすればよいのである。」

このようなカーター教授の見解に対し、シダック教授は、「さまざまな歳出配分権の重要性に関するカーター説が事実を踏まえた正確なものであることについては異論はない」としながらも、「しかしながら、戦争開始という状況において、権力分立がそれほど略式のやり方で機能するものと憲法制定者たちが考えていたかどうかは、全く別の問題である<sup>(31)</sup>」と主張する。シダック教授は、カーター説について次のような憲法解釈上の問題点を指摘する。

第一は、カーター説は、連邦議会が戦争遂行のための歳出配分を行なうことにより、連邦議会の宣戦を不要としているが、この二つの行為は区別して考えられなければならない。歳出配分によって宣戦を経ない戦争が正当化されるものではないということである。「歳出配分権を通して戦争を遂行すべきであるとするカーターの提案は、たしかに『柔軟性』をもたらすだろう。しかし、そうした主張はアメリカ合衆国がそもそも戦争をすべきかどうかということ

に関する議論を無意味なものとする。なぜなら、そこではその次の段階の問題、すなわちわれわれは簡素な戦争に支出することを望んでいるのか、それとも高額な戦争に支出することを望んでいるのかという問題へ飛び越えることによって、この前の段階の問題をすり抜けることができるということが仮定されているからである。こうした見解は、連邦議会が大統領に宣戦を経ていない戦争を遂行するために国庫を使用する権限を与えていることと宣戦との区別を見落としている。<sup>(32)</sup> シダック教授は、この点についてさらに、仮に連邦議会が大統領にアメリカ国内の電話を盗聴するための予算を割当てたとしても、このこと自体がそうした行為の違憲性を免れさせるものではないという例をあげつつ、こう述べている。「大統領が正式の宣戦を経ないで攻撃的軍事力を使用して『戦争』を始めることができないとすれば、大統領に国庫から財源を引き出すことを承認したということのみをもって、議会がそのような違法な大統領の戦争の遂行を合法化したのだと主張することはできない。議会の『予算配分における』同意があったからといって、憲法上法の支配に従ったことにはならない。」<sup>(33)</sup>

第二に指摘されているのは、カーター説によると、正式の宣戦を経て開始された戦争についても、連邦議会は予算配分を拒否することによって、事実上宣戦を取消すことが可能となるが、これは憲法上宣戦の取消しに必要な大統領への送付(presentation)の手続を回避することになるという点である。シダック教授によると、そもそも連邦議会のみが宣戦の権限をもつのではなく、宣戦は連邦議会と大統領との共同行為である。すなわち宣戦は、憲法第一条第七節第三項の規定に基づき<sup>(34)</sup>大統領に送付されなくてはならず、大統領が拒否権を行使した場合には、連邦議会が三分の二の賛成で再び可決することにより行なわれるとされる。<sup>(35)</sup> 従って、宣戦の取消しについても、同様の手続が必要ということになる。「有効に宣言された戦争の遂行に資金を出すことを議会が拒否することとその宣戦の取消しとを同一視すると、いかなる種類の法令の取消しや修正についても必要な『大統領への』送付の手続を無視することになる。……宣戦には大統領への送付とその承認が必要である。もし大統領が宣戦に対して拒否権を発動したら、上下両院の

特別多数の賛成が必要である。宣戦を修正または取消すのにも同様の手続が必要である。資金の割当てを拒否することを通して宣戦の取消しや修正が行なわれるとなると、「大統領への」送付を免れることになる。……戦争の遂行のために資金を配分しないという立法府の決定は、宣戦の取消しや修正とは異なり、大統領への送付を経ずに実施することが出来る。なぜなら大統領が法令を施行するのに必要な資金の配分を議会が『しなかった』ことに対して、いかなる拒否権も存在しないからである。従つてもし議会が資金の配分を拒否することによって宣戦を取消することが有効であるとするならば、議会は「大統領への」送付を回避することができるとことになる。……このように、戦争を遂行するための歳出配分を「連邦議会が」拒否することは、宣戦の取消しと同一ではない。それどころか、それは大統領が前に行なわれた宣戦を忠実に実行するという憲法上の義務を果たすことを妨げるような歳出配分権の行使になるだろう。<sup>(36)</sup>

シダック教授はさらに、大統領の戦争権限へのコントロールをもつば歳出配分権の行使のみによって行なうことの立法論上の批判も展開している。シダック教授は、歳出配分権を通して戦争開始を規律すると「戦争開始の決定が……無関係な政治問題とこみで（従つて、戦争開始の決定が、それと無関係な政治問題によって不明確なものとされたり、条件づけられたりすることになる）行なわれる」<sup>(37)</sup>ことや、歳出配分の規模を通して戦争の強度を規律することができるとする考え方は、「単なる希望的観測」<sup>(38)</sup>に過ぎないことを指摘している。しかしシダック教授が最も力点を置いているのは、宣戦を回避すると、「大統領と連邦議会の戦争に関する政治的判断の道徳上の前提に対する信頼性をはじめ、戦争開始にあつたての政治的な信頼性を損なうことになる」<sup>(39)</sup>という点である。「カーターは、……『宣戦の』大きな実際上の意義を見落としている。宣戦を経ていない戦争に単に資金を割当てるより宣戦を発することによって、連邦議会は国の外交政策の目的とその目的が引出された理由について、はるかに明確に述べるようになる。また、連邦議会はこれらの目的を達成するために軍事力を使用することの道義上の結果に対してはるかに率直に直面すること

を自らに義務づけるようになる。正式の宣戦がなくては、アメリカ人民にはイラクとの戦争の目的が『クウェートに対する侵略を終わらせることやアメリカの責務を守ること』にあるということがはっきりしない。このような不明確さは、軍事力の使用の正当性を損ない、軍事力の使用の目的を分かりにくいものにする。<sup>(40)</sup>

また、カーター教授が宣戦規定を根拠にした連邦議会の事前の承認を大統領に対する微細管理であると批判した点について、シダック教授は次のように反論している。『……カーター教授が、大統領が最高司令官として日常的に行なっている軍事上の決定を連邦議会が微細管理したがる傾向を指摘し、これを批判したことは正しい。しかしカーター教授が微細管理を連邦議会の歳出配分権ではなく宣戦権に結合した問題とみなしているのは皮肉である。近年連邦議会は、日常的に歳出配分立法に付加された諸条件を通して、大統領の対外事項に対する権限を微細管理しようとしてきたのである。<sup>(41)</sup>』

このようにシダック教授は、対イラク戦の開始にはあくまでも正式な宣戦が必要であると主張する。しかしその宣戦重視の立場の前提にあるものが、宣戦権限が連邦議会だけではなく大統領にも帰属するという憲法解釈および軍事力使用に信頼性を付与するところに宣戦手続を経る目的があるとする認識であることには注意を払う必要がある。そこでは、宣限権戦を連邦議会に与えることによって、宣戦を戦争を回避させるための手段として機能させようとする憲法制定者の意図と異なり、むしろ大統領の軍事力の使用に民主的な正当性を与えるための手段として宣戦手続が機能することが期待されているといえる。これに対し、宣戦規定の意義についてグレノン教授は、憲法制定者意思に忠実な理解を示している。

グレノン教授は、歳出を禁止する権限は「他の国家机关とは共有されない絶対的な連邦議会の権限であるため、連邦議会のきわめて強力な武器<sup>(42)</sup>」であることを認めるが、「連邦議会が果たすことのできる役割は、事後的なものすなわち連邦議会が支持しない戦争を大統領が始めた場合に予算を削減するしかないとする議論<sup>(43)</sup>」に対しては、二つの問

題点を指摘する。第一は、連邦議会の宣戦権に歳出配分権と区別された独自の意義を認めていない点である。「憲法制定者たちは、連邦議会が戦争を宣言（または承認）する決定を行なう前にも後にも戦争遂行に対する統制権を連邦議会に与えることを意図していた。しかし、議会の役割を事後的にしか認めないとなると、連邦議会の宣戦権は、連邦議会の外で行なわれた決定を単に布告するためだけのものに過ぎなくなってしまう。憲法制定者たちがいかに憲法の他の箇所で大統領の権限を高めようとしていたにせよ、実際にはまったく権限がないような権限を連邦議会に与えるという悪ふざけをしたのでないことは確かなことである」<sup>(44)</sup>。第二は、宣戦権を連邦議会に与えた憲法制定者意思に反するという点である。「この議論は、戦争を開始するよりも回避させることの方を容易にするという憲法制定者たちの明白な意図に正面から反することになる。この方法をとると逆の結果をもたらすことになる。なぜなら、もし連邦議会のできることが、アメリカに戦わせたくないと思っている戦争を大統領が開始するのを待ち、戦争が開始した後で予算を削減するということだけであるとしたら、戦争は何らの連邦議会の承認もないまま機械的に開始されることになるからである。そして「そのように開始された戦争が」早期に終結することはまずめつたにないだろう」<sup>(45)</sup>。

グレノン教授は、連邦議会が賛成しない戦争に対しては予算の削減が可能であるとする議論に対してさらに次のように批判する。「従って、その欠点は、もっぱら実際上の目的のために連邦議会の歳出配分権を大統領の戦争権限に対する唯一の憲法上の統制とみなすことで、大統領に対する制約としての宣戦を無視することにある。こうした見方の支持者は、ウィルソン大統領やローズヴェルト大統領が、連邦議会の事前の承認なしに第一次大戦や第二次大戦を戦うことができたと考えているのだろう。しかし、このような奇妙な解釈は、一七八七年のフィラデルフィア<sup>(46)</sup>「憲法制定会議」では驚きをもって受け入れられたことであらう」<sup>(47)</sup>。

#### 四 むすび

湾岸戦争の開始に宣戦が不要であるとする議論には大きく分けて三つのものがあつた。第一は、理論上は連邦議会が宣戦を行なうべき対象となる武力行使が存在することを認めながら、宣戦規定のいう「戦争」には該当しない武力行使の範囲を広げ、湾岸戦争は宣戦が不要な武力行使の範疇に入るとする議論、第二は、宣戦規定それ自体の意義は認めながらも、連邦議会は必ずしも宣戦という形式をとる必要はなく、連邦議会が事前の承認を行なえば十分であり、湾岸戦争はこのような連邦議会のコントロールの下で開始されたとする議論、第三は、宣戦規定を根拠に連邦議会が大統領の戦争権限を事前にコントロールしてはならず、大統領の戦争遂行に対する連邦議会のコントロールは、一旦戦争が開始した後でもつぱら歳出配分権の行使によつてなされるべきであるとする議論である。第一と第二の議論は、いずれも宣戦規定の存在と意義を一応認める点で第三の議論とは異なり、第二と第三の議論は、連邦議会のコントロールは宣戦以外の方法で与えられれば足りるとする点で第一の議論と異なる。本稿は、これら三つの議論の中で、第二と第三の議論について検討を加えたものである。<sup>(48)</sup>

この二つの議論のうち、第三の議論は現に憲法上存在している規定（宣戦規定）を存在しないかのようにみなす点で憲法解釈としては無理があり、有力な批判が加えられている。他方第二の議論に関しては、宣戦規定が必ずしも宣戦という形式を要求しないという一般論の部分については支持者が多い。しかし、湾岸戦争における連邦議会の事前の承認が、現実に大統領の戦争権限に対する有効なコントロール手段として機能しえたかという点では、疑問が提起されている。現に湾岸戦争の開始前に採択された一九九一年一月一二日の合同決議（イラク決議）は、大統領が自己に有利な時期と状況を選択して要求したものであつた。そこでは、連邦議会の事前の関与は、大統領の戦争権限へのコントロール手段というより、むしろ大統領の戦争権限を国民の名において正当化するために利用されたというべき

であろう。こうした危険性は、連邦議会の事前の承認のみならず宣戦についても同様に指摘されよう。たしかに憲法制定者意思によれば、連邦議会が宣戦を行なう意義は、戦争を回避しやすくするところに求められていた。しかし、宣戦の実施のされ方次第では、本来の目的から逸脱した機能を果たすおそれは否定できない。大統領の軍事力の使用に信頼性を付与するところに宣戦の意義を認め、その前提に立った上で憲法の規定に従って正式な宣戦を行なうべきだと主張する立場は、そうした危険性の存在を示唆するものといえるだろう。<sup>(49)</sup>

このように、アメリカ合衆国憲法の定める連邦議会の宣戦権限規定に関しては、二つのレベルで問題が生じてくる。ひとつは、実際の憲法運用の過程で、武力の行使が宣戦を経ないで開始される可能性があるという問題、もうひとつは、連邦議会の宣戦権限が實際行使された場合であっても、大統領の戦争権限をコントロールするという本来期待されていた機能が必ずしも果たされず、逆に大統領の軍事力の行使に民主的な正当性を与えるために利用される可能性があるという問題である。湾岸戦争をきっかけとして、日本においても憲法の明文改正または「平和基本法」の制定により、軍事力の保持を明記すべきであるとする主張が盛んになされるようになった。その中には、文民統制とりわけ国会による民主的統制を軍隊保持の条件としているものがある。<sup>(50)</sup> その背後にあるのは、民主的統制に対するオプティミスティックな信頼感であるといつてよからう。しかし、アメリカでの憲法経験は、民主的統制に内在する問題の所在を浮き彫りにするものといえるだろう。アメリカ合衆国憲法に定める大統領の戦争権限に対する民主的統制の現実の運用実態をさらに歴史的に検討していくことを今後の課題としたい。

(1) 深瀬忠一『戦争放棄と平和的生存権』（岩波書店・一九八七年）一五〇頁以下は、市民革命期以降の諸外国憲法を平和条項の類型別に、①征服（侵略）戦争放棄・主権制限型、②不戦条約憲法条項化型、③永世中立憲法化方式、④非同盟・軍縮型、⑤無軍備憲法体制型、⑥社会主義的侵略戦争否認と軍縮に分類している。また、山内敏弘『平和憲法の理論』（日本評論社・一九九二年）九頁以下では、平和保障のための条項が、①侵略戦争（または征服戦争）を放棄し、あるいは犯

- 罪化した条項、②主権制限条項、③紛争を仲裁裁判等の平和的手段によって解決する旨を定めた条項、④国際法の一般原則の遵守または国内法への受容を定めた条項、⑤永世中立宣言条項、⑥戦争権限の民主的統制を定めた条項、⑦非核条項、⑧良心的兵役拒否権の保障条項、⑨常備軍の制限あるいは廃止条項に分類されている。
- (2) たとえば、一九四九年のボン基本法は、侵略戦争を放棄し、これを犯罪化する条項(第二六条第一項)のほかに、主権的諸権利を国際機関に移譲することができるとした条項(第二四条第一項)、国際紛争を国際仲裁裁判所によって解決することを定めた条項(第二四条第三項)、政府の戦争権限に対する民主的統制を規定した条項(第二一五条a)、良心的兵役拒否権を保障する条項(第四条第三項)などをもっている。
- (3) 具体的な規定については、常岡「アメリカ連邦議会の宣戦権限と湾岸戦争」杉原泰雄教授退官記念論文集刊行会編『主権と自由の現代的課題』(勁草書房・一九九四年)一一六頁参照。
- (4) 深瀬前掲書一六七頁では、アメリカ憲法は、平和条項をもたない諸憲法に分類され、「戦争と軍備と平和問題の憲法的放任体制」と呼ばれている。
- (5) 常岡前掲論文・前掲書一〇四頁参照。
- (6) 正式名称は「イラクに対する軍事力の使用の承認」。House Joint Resolution 77, Pub. L. No. 102-1, 105 Stat. 3 (1991)。この合同決議が採択された経緯については、常岡前掲論文・前掲書一〇六頁。
- (7) 137 Cong. Rec. H 390 (daily ed. Jan. 12, 1991)。
- (8) 137 Cong. Rec. S 323 (daily ed. Jan. 12, 1991)。
- (9) Edwin B. Firmage & Joseph E. Wrona, *Book Review Essay*, 59 GEO. WASH. L. REV. 1684, 1709-1710.
- (10) *U. S. Policy in the Persian Gulf: Hearings Before the Senate Comm. on Foreign Relations*, 101 st Cong. 103 (1990)。
- (11) 一九九〇年一月九日、大統領が「宣戦または明示的な議会の承認」を事前に確保することなくイラクへの攻撃を開始することを禁ずる差止め命令を求めて五四名の連邦議会議員が提起した訴訟。常岡前掲論文・前掲書一〇五頁以下参照。
- (12) 137 Cong. Rec. S 323 (daily ed. Jan. 12, 1991)。
- (13) Firmage & Wrona, *supra* note 9, at 1710.
- (14) Letter to Congressional Leaders on the Persian Gulf Crisis, 27 WEEKLY COMP. PRES DOC. 17 (Jan. 8, 1991)。常岡前掲論文・前掲書一〇六頁参照。

- (15) Exchange with Reporters on the Persian Gulf Crisis, 27 WEEKLY COMP. PRES. DOC. 21 (Jan. 9, 1991).
- (16) N. Y. TIMES, Jan 7, 1991, at A1, col. 1.
- (17) Thomas L. Friedman, *Confrontation in the Gulf: White House Hints It May Talk If Iraq Offers A New Date: Compromise Is Seen*, N. Y. TIMES, Jan. 3, 1991, at A1.
- (18) J. Gregory Sidak, *To Declare War*, 41 DUKE L. J. 27, 71 (1991).
- (19) 137 Cong. Rec. H 390 (daily ed. Jan. 12, 1991).
- (20) Michael J. Glennon, *The Gulf War and the Constitution*. 70 FOREIGN AFFAIRS 84, 96 (1991).
- (21) *Id.* at 96.
- (22) Memorandum *Amicus Curiae* of Law Professors at 3, Dellums v. Bush, 752 F. Supp. 1141 (D. D. C. 1990) (No. 90-2866), *reprinted in* 57 STAN. J. INT'L L. 257 (1991).
- (23) シダック教授は「合同決議に何らかの法的意味があるものと考えるはならない」と述べている。Sidak, *supra* note 18, at 33. なお、デラムス対ブッシュ訴訟の原告五四名のうち、五一名の議員が一九九〇年一二月の中間選挙で再選されたが、そのうち四九名がイラク決議に反対票を投じた。 *Id.* at 45-46.
- (24) グレノン教授は「たとえ一二月の時点であっても、議会は既成事実と直面していたかもしれない」と指摘する。Glennon, *supra* note 20, at 97.
- (25) Sidak, *supra* note 18, at 121.
- (26) *Id.* at 109.
- (27) *Id.* at 100.
- (28) United States Department of Justice, Memorandum of Points and Authorities in Opposition to Plaintiffs' Motion for Preliminary Relief and in Support of Defendant's Motion to Dismiss at 20, Dellums v. Bush, 752 F. Supp. 1141 (D. D. C. 1990) (No. 90-2866).
- (29) Stephen L. Carter, *Going to War Over War Powers: Congressional Critics of Bush's Gulf Moves Are Looking at the Wrong Constitutional Clause*, WASH. POST, Nov. 18, 1990, at C1.
- (30) Sidak, *supra* note 18, at 99.

(31) *Id.* at 100.

(32) *Id.* at 101.

(33) *Id.* at 103.

(34) 同規定は次のように定める。「両議院の同意を必要とする命令、決議もしくは表決（休会の場合を除く）はすべて、アメリカ合衆国大統領に送付されなければならない。その効力を生ずるためには、大統領の承認を得ることを要する。もし大統領の承認が得られなかった場合には、上院および下院の三分の二の多数により、法律案の場合と同様、規則および制限に従って再び可決されなければならない。」

(35) *Sidak, supra* note 18, at 81-89.

(36) *Id.* at 104-105.

(37) *Id.* at 100.

(38) *Id.* at 101.

(39) *Id.* at 101.

(40) *Id.* at 102.

(41) *Id.* at 107-108.

(42) Glennon, *supra* note 20, at 100.

(43) *Id.* at 91.

(44) *Id.* at 91.

(45) *Id.* at 91-92.

(46) *Id.* at 92.

(47) 連邦議会による大統領の宣戦権限へのコントロールをもっぱら歳出配分権によって行なうべきであるとする主張に反対している点では、グレノン教授の見解はシダック教授と共通している。しかし、グレノン教授は、シダック教授とは異なり、宣戦規定は、必ずしも連邦議会が宣戦を行なうことを求めているのではなく、連邦議会は事前の承認を行なうだけで十分であるとする憲法解釈をとっている。「憲法上、議会は軍事力使用を承認するのに宣戦布告を行なう必要はない。単純な法令で十分である」(*Id.* at 90.)

(48) 第一の議論については、常岡前掲論文・前掲書一〇三頁以下で検討した。

(49) 仮に、議会のかわりに国民自身が宣戦を行なうシステムが憲法上採用されたとしても、そのことによって直ちに戦争権限に対する民意によるコントロールが有効に行なわれることにはなるまい。この種の直接民主的制度も、その構造いかんによつては、政府の政策を正当化するための手段として用いられる危険性があるだろう。筆者は、フランスのナポレオン一世の人民投票制度を素材に、直接民主制に伴う危険性を指摘し、合わせて民意による政治を確保する手段として機能するための制度的条件について検討した。乗本「直接民主制」杉原泰雄編『憲法学の基礎概念Ⅰ』（勁草書房・一九八三年）一四三頁以下、同「フランス第一帝制確立期における人民投票制度の構造」『法律時報』五五卷一〇号七九頁以下。

(50) たとえば、読売改正試案は、「自衛のための組織」を明記する憲法改正を行なうことを提案しているが、これに対する文民統制としては、内閣総理大臣の最高指揮権を挙げるにとどまっている。読売新聞社編『憲法二一世紀に向けて…読売改正試案・解説・資料』（読売新聞社・一九九四年）四六頁以下。これに対し、共同提言『「平和基本法」をつくろう』（『世界』一九九三年四月号五二頁以下）では、憲法第九条の下で「平和基本法」を制定し、その中に「最低限防衛力」を盛り込むことを提案すると同時に「最低限防衛力」に対する文民統制のしくみとして、内閣総理大臣がこれを指揮すること、厳格に管理された「最低限防衛力」の保有と運用にあたるため平和・軍縮省（仮称）が設置され、同省の長は文民をもってあて、文民の優位原則のもとに運営されること、「最低限防衛力」の定員・予算・編成・装備には国会の議決と承認が必要であること、「最低限防衛力」の発動は、国会の、原則として事前の、議決と承認が必要であること、「最低限防衛力」は、装備、作戦、情報収集など、すべてについて、国会に情報を公開する義務を負うことなどを挙げている。