

米 国 戦 争 権 限 法 と 軍 事 行 動

——サイゴン救出作戦から湾岸戦争まで——

はじめに

権力の分立を原則とし、立法・行政両部門間の抑制均衡の原理を内包する合衆国憲法のもとでは、大統領と議会との権限争いがしばしば生じることが避けられない。戦争権限を巡る争いもその一つであり、一九七三年の戦争権限法 (War Powers Resolution) の成立はそのような争いの過程における一つの産物であった。⁽¹⁾ 戦争権限法成立の背景とその規定の概要を述べるとともに、その成立後に行われた米軍の海外出動の際に、この法律〔決議〕がどのように解釈されたか、とくに一九九〇年から九一年にかけての湾岸危機の際、米軍の派遣と戦争への突入

に関連して、この法律が行政部および議会によって、どのような意味を与えられたかを考察することが、本稿の目的である。

有 賀 貞

一 戦争権限法成立の背景とその内容

合衆国憲法は、その第一条八節において、議会の権限として、「戦争を宣言」すること〔一一項〕、軍隊を募集編成し、維持すること〔一二項〕、海軍を建設し、維持すること〔一三項〕等を規定しており、一方、第二条二節一項で、行政の首長たる大統領が合衆国の陸海軍の「総司令官」であることを規定している。戦争の宣言は議会によって行われるにしても、大統領は戦争の宣言が

なくとも、外部からの攻撃があれば軍に戦闘を命じるのは当然のこととみなされた。また自らの裁量によって、在外市民の安全を守るために、軍を海外に派遣することもできると考えられてきた。二〇世紀初頭からは、国土の周辺地域の秩序を守るためにも(いわゆるモンロー主義の拡大解釈)、大統領は自らの判断で軍隊を派遣するようにになった。そのような軍隊の海外出動の場合、付随的に、あるいは出動の結果として、敵対行動(hostilities)に関与するとしても、それは大統領の権限の範囲内であると考えられた。議会によって戦争宣言されたことは合衆国史上五回しかなく、小規模の戦闘行為を伴う軍の国外出動は戦争宣言なしに行われた。第二次世界大戦後になると、アメリカは世界の秩序を、いわばバクス・アメリカナを守るために何回も軍事力を用いたが、朝鮮戦争やベトナム戦争のような大きな戦争の場合も、戦争宣言なしに武力が行使され、そのまま戦争が継続したのである。⁽²⁾

朝鮮戦争やベトナム戦争のような大きな戦争が宣戦布告なし戦われたのは、これらの戦争での軍事行動は敵国に対する戦争行為というよりは、「国際的な「警察権能」

(police power)の行使であるから、戦争を宣言することは必要ではないという考えがあったからである。⁽³⁾

冷戦期には、大統領は軍事介入に先立って議会の支持を求めたことがあった。一九五七年にはアイゼンハワー(Dwight D. Eisenhower)大統領は、国際共産主義の侵略の脅威に脅かされた中東の国から要請があれば、その国の領土と独立を守るために米軍を使用してもよいという両院合同決議を求め、議会はそれに応じた。一九六四年には、ジョンソン(Lyndon B. Johnson)大統領は議会に要請し、いわゆる「トンキン湾決議」、大統領がインドシナ地域における「新たな侵略を阻止するために必要ならゆる對抗措置」をとる権限の承認を得た。彼らが、議会の決議を求めたのは、それが武力行使をするために憲法上必要であると考えたからではもちろんない。それは特定の目的のために、武力行使を含む幅広い手段を自分の裁量によって用いることについて、議会の支持を得たということで、自らの国内的立場を強めるとともに、アメリカの意思を対外的に表明するという目的、すなわち相手側に警告することを狙いとするものであった。これらの決議は軍事行動の必要があるような具体的状況

に直面してからなされたものではなく、そのような必要が生じる不特定な状況に際して軍事力を用いることを予め認めておくという性質の決議であった。したがって、それらの決議は、それだけでは、一九五八年のレバノン出兵や六五年のベトナムへの本格的な軍事介入に当たって議会が決定に参与したとは言えないのである。

ベトナム戦争はやがて国民の支持を失ったために、大統領が戦争の既成事実を作り出してしまい、議会の戦争権限が空洞化したことはよくないという反省が、アメリカ人の間にできた。ケネディ大統領時代に補佐官を勤めた歴史学者アーサー・シュレジンジャー・ジュニア (Arthur M. Schlesinger, Jr.) が著名な著書『帝王的大統領』(一九七三年) 中で論じたのも、大統領の戦争権限の問題であった。⁽⁴⁾ 議会は、長年にわたり大統領による戦争権限の拡大的行使を黙認してきた結果として、議会が本来もっていたはずの戦争権限が無意味になってしまったという反省から、大統領の戦争権限を制限し、議会の明らかな承認なしに、大統領が戦争を始め、それを継続することを制限しようとする動きが生じた。その結果成立したのが一九七三年の戦争権限法である。⁽⁵⁾

大統領が議会の承認なしに武力を行使することを制限しようとする動きは一九六九年に上院から始まり、七〇年には上院でも下院でも幾つもの決議案が提出された。この年、ニクソンがカンボジア侵攻を行って、ベトナム戦争が新たな展開を見せたことが、議会の動きを刺激したのである。しかしその年にも、また七一年、七二年にも、両院で可決された決議はなかった。七三年になって、上院も下院もそれぞれの決議案を可決し、一〇月には、両院協議会での調整を経て一本にまとめられた両院合同決議 (Joint resolution) 案が両院で可決された。ニクソン大統領はその決議に拒否権を發動したが、翌月、両院とも三分の二の多数で合同決議を再可決し、その決議は拒否を乗り越えて成立した。両院による合同決議は法律としての効力をもつので、日本では通常「戦争権限法」と呼ばれるが、アメリカでは、その第一条に略称として記されているように、War Powers Resolution すなわち「戦争権限決議」と呼ばれる。⁽⁶⁾

その決議は第二条において、決議の目的を、「敵対行為に、あるいは敵対行為への関与が明らかに切迫しているとみられる状況に」合衆国軍隊を導入し、また軍隊を

敵対行為および右記の状況の中で継続的に使用することについて「議会と大統領の共同の判断を適用すること」であると述べている。つまり、それらの事柄について、大統領のみの判断に任せず、議会も判断に参加するという趣旨である。戦争権限法は直ちに戦闘に入るために軍隊を出動させる場合のみならず、戦闘に関わる可能性が切迫しているような状況に軍隊を派遣する場合も含めて

いる。
 大統領が軍の総司令官として軍隊を敵対行為あるいはそれへの関与が切迫しているとみられる状況に導入できる憲法上の権限について、第二条は(1)戦争宣言がある場合、(2)特定の法律による授權がある場合、(3)外部からの攻撃があり国家非常事態が生じた場合にのみ限られるとしている。この規定はそれらの要件のいずれかを満たさない場合、軍隊を敵対行為あるいはそれが切迫している状況に軍隊を派遣することは、合憲的ではないというようにも見える。しかし立法者は必ずしもそう考えたわけではない。

なぜなら、戦争権限法はそのような大統領の行為を一切禁止してはいないからである。そのような行為を取る

場合、議会との協議、議会への報告を求め、そしてそれらの軍事行動を短期的なものに制限しようとしているのである。第三条は大統領が軍隊を敵対行為あるいはそれへの関与が切迫している状況に導入する場合、「可能な場合いつでも事前に」議会と協議すること、軍隊を派遣した後は定期的に議会と協議することを要求しているだけである。また第四条は大統領に議会への報告の義務を課しているだけである。

第四条a節は大統領が(1)敵対行為あるいはそれへの関与が切迫している状況に軍隊を導入したり、(2)戦闘装備の軍を外国の領土・領空・領海に送り込んだり、(3)すでに配備されている戦闘装備の軍隊を著しく増強したりする場合、彼は四八時間以内に下院議長および上院仮議長に文書で報告しなければならないと規定している。

第五条は第四条a節1項の事態の場合、六〇日以内に軍隊の使用を終了しなければならないことを規定している。逆に言えば、六〇日間という制限の範囲内で、敵対行動のための、あるいは敵対行動への関与が切迫している状況での軍隊の使用を認めているのである。そして、

議会在法律でこの期間を延長した場合は別であり、また大統領が軍隊の継続的使用が撤退過程にある軍隊の安全のために必要な場合は三〇日の猶予も認められるとしている。さらに第六条は、第五條で六〇日の猶予が認められているといつても、議会はいつでも両院共同決議 (concurrent resolution) によって軍隊の撤退を大統領に指示することができることを定め、その場合は大統領は軍を撤退させねばならないことを規定している。(Joint resolution を「合同決議」と訳し、concurrent resolution を「共同決議」と訳すことは混同のおそれがあるが、アメリカ政治の専門家の間では定訳になっていると思うので、この訳を用いる。)

前述のように、ニクソン大統領は拒否権を発動したがこの決議を葬ることができなかった。彼は拒否に当たって次のような反対論を展開した。彼はまずこの決議は大統領の憲法で認められた戦争権限を六〇日に限定する点で、また議会の共同決議によって大統領の権限を随時奪うことになる点で、違憲的であると主張した。

さらに彼はこの決議が国の最善の利益を害するものであると主張し、実際の観点から大統領の権限の制限に反

対した。一九六一年のベルリン危機や六二年のキューバ・ミサイル危機の場合にとつたような対応をすることができなくなるであろうと、彼は述べた。彼は軍隊の使用を六〇日に限れば、相手側に足元を見られ、たとえ軍隊を派遣しても、紛争を適切に解決することが難しくなる、状況を管理するアメリカの能力が低下せざるをえないというのが彼の意見であった。

また彼は議会在何の行動もとらなければ、大統領の戦争権限が六〇日で切られるという規定を批判し、議会在行動しないことによってではなく、討論と積極的行動を通じて政策決定に参与すべきだと論じた。同様に、彼は議会在両院「合同」決議ではなく両院「共同」決議によって大統領の権限を取り上げることができると批判した。共同決議は法律としての効力をもたないために大統領はそれを拒否できない。大統領が賛成も拒否できない決議によって、大統領の行動を拘束することは不当だと彼は論じた。⁽⁷⁾しかし議会在彼の拒否を乗り越えて戦争権限法を成立させたのである。

二 湾岸危機以前の米軍出動と戦争権限法

戦争権限法成立以来、歴代大統領はその合憲性を疑問とし、大統領権限に対する不当な制限とみなしてきた。戦争権限法を尊重する意向を表明したカーターにしても、全面的に合憲と認めたわけではない。⁸⁾一方、違憲性を強く主張したレーガンも、戦争権限法の存在をもちろん無視することはできなかった。歴代大統領は何回か戦闘部隊を海外に派遣し、戦闘に従事させたが、その際、大統領本来の権限に従って行動したという形をとりつつ、この法に存在に留意して行動し、議会との対決を避けた。

戦争権限法成立後、一九九〇年の湾岸危機以前に、米軍が出動した主なる事例としては、七五年のサイゴン等からのアメリカ人救出作戦とマヤゲス号事件に関連した武力行使、八二―八三年のレバノン出兵、八三年のグレナダ侵攻、八六年のリビヤ爆撃、そして八九年のパナマ干渉などである。そのような場合、大統領が戦争権限法をどのように扱い、議会がどのような態度をとったかを、以下で概観することにした。

一九七五年四月カンボジアおよび南ベトナムの親米政

権が相次いで崩壊した。危機が次第に切迫した際、アメリカ国内には、頹勢挽回のための軍事介入を主張する声はなく、議会・世論は行政部が提唱した緊急軍事援助の供与にも否定的であった。カンボジア、ベトナムの政権崩壊期に米軍が派遣されたのは、ただ在留アメリカ人および若干の現地の友人を救出するためであった。フォード大統領はダナン、ブロンベン、サイゴンでの救出作戦の際、いずれの場合も、戦争権限法第四条に「留意しなす」(taking note)、議会に報告書を送った。

またアメリカ人のみならず、多数のベトナム人協力者家族を救出する大規模な救出作戦だったサイゴンからの救出の場合には、七三年の補正支出法に挿入されたインドシナでの軍事行動への支出禁止の修正条項があるため、フォードは議会指導者と協議し、救出作戦についての授權を求め、議会もその立法化のために動いたが、両院の決議の調整がつかないうちに、事態が切迫したため、大統領は授權なしに行動した。しかし救出作戦の実施については、大統領と上院外交委員会との協議も行われており、これは誰もが必要を認める短期作戦で、結果は成功であったので、議会では上記修正条項との関連でも、戦

争権限法との関連でも、この作戦は事後に問題にはならなかった。⁽⁹⁾

マヤゲス号 (Mayaguez) 事件はベトナム、カンボジア崩壊の翌月に起こったもので、アメリカ商船がカンボジア革命軍の哨戒艇に拿捕され乗組員も拉致された事件である。フォード政権は武力によって船と乗員を奪回する作戦を試み、犠牲者を出したものの目的達成には成功した。フォードは戦争権限法の規定に「留意して」四八時間以内に議会に報告を送った。上院外交委員会は「大統領が戦争権限法の範囲内で船と乗員とを救出するために憲法上の権限を行使した」という見解を発表して、フォードの措置を支持し、インドシナでの軍事行動への支出禁止との関連も問題にされなかった。当時アメリカ国内では、やり方が強引だとする批判もあったが、大方の意見は大統領支持で、このような事件に強く対応しなければ、世界におけるアメリカの権威が失墜し、同様の事件が続出するだろうという気持があった。⁽¹⁰⁾ カーター大統領時代の米軍の出動としては、一九八〇年の計画倒れに終わった駐イラン米国大使館員人質救出作戦があるが、これは最初の段階に失敗があり、救出作戦は途中で中止さ

れた。

一九七〇年代の事例はいずれもアメリカ人救出を目的とする短期的な米軍の出動であったが、八〇年代のレーガン大統領時代には、八二年から八三年にかけて、レバノン派兵が長期化したために、大統領と議会との間で重要な問題となった。レーガンはレバノン情勢の混乱に対処して、同国の平和維持のため多国籍軍の一部として海兵隊を派遣した。彼は派遣について議会に報告したが、それを戦争権限法の規定と関連させた訳ではなく、敵対行動のための派兵ではないから、この法の六〇日条項は適用されないという立場をとった。議会も当初は、大統領の主張を黙認し、大統領の責任に任せる態度をとった。しかし、翌年八月ベイルートに派遣された海兵隊が攻撃を受け、犠牲者が出るようになると、議会はこの派兵に戦争権限法を適用しようとするようになった。クレメント・J・サブロッキ下院外交委員長 (Clement J. Zablocki) (民主) は大統領がレバノン派兵問題への議会の関与を排除し続けていることを批判し、チャールズ・H・パーシー (Charles H. Percy) 上院外交委員長 (共和) も戦争権限法に基づいて議会の関与を認めるべきこと

を主張した。上院のロバート・C・バーン (Robert C. Byrd) 民主党院内総務はレーガン宛の書簡で「米軍が戦争権限法第四条 a 節 1 項の意味での敵対行動に関わっていることは明瞭である」として、レーガンが議会と行政府との最大の協力を可能にするために戦争権限法第四条を発動することを求めた。

レーガン政権はベイルートでの海兵隊への攻撃は偶発的なもので、海兵隊が敵対行動に従事している訳ではないという立場をとりつづけたが、議会指導者が海兵隊駐留の継続を認めようとしていることは好ましいことであつたから、議会指導者との対立を避けて、その協力をえるために、結局議会との妥協に合意した。戦争権限法を関連させるか否かが主たる対立点であつたが、その点について奇妙な妥協が成立したのである。議会はレバノンに米軍が一八カ月、一九八五年四月まで、平和維持の目的のためにのみ行動することを条件として、駐留することを認める両院合同決議を行う。この決議は戦争権限法に基づくもので、決議はそのことに言及する。大統領はその決議に署名するが、戦争権限法を違憲とみなしていることを文書で表明するという妥協である。またレーガ

ンは議会審議の最終段階で六〇日ごとに議会に報告を提出することも約束した。決議は九月末に両院で可決され、大統領が署名し、レバノン派兵は一八カ月延長が認められた。

しかしレバノンの状況は間もなく悪化し、それとともに議会の雰囲気も変わった。一九八三年一〇月には海兵隊の宿舎がテロリストに爆破され二四一名の隊員が死亡する事件が起こり、アメリカ国内に衝撃を与えた。海・空軍もレバノン東部でシリア軍と交戦したので、世論と議会には武力行使のエスカレーションを恐れ、米軍の撤退を望む声が高まった。八四年は大統領選挙の年でもあり、議会も大統領も世論には敏感であつた。レーガンとしては、議会が戦争権限法に基づいて撤退を決議することは同法の合憲性を否定している立場からは望ましくなく、また撤退するとなれば、大統領が自主的に撤退を決定するほうが世論に対する印象もよいと思われた。そこで彼は八四年三月、レバノンの海兵隊はその使命を達成したとして、撤兵の決定を発表したのである。⁽¹¹⁾

一九八〇年代のアメリカ世論はレバノン派兵のように大きな戦争に転化する恐れのある紛争への関与には否定

的であったが、短期間で目的が達成される小規模の軍事行動については肯定的であった。レバノンで多数の海兵隊員がテロの犠牲になった直後の一九八三年一〇月、レーガン政権は突如、米軍をカリブ海の極小島嶼国家グレナダに侵攻させ、親キューバ派の政権を倒し、キューバ人を追放した。レーガン政権はニカラガア革命以降、中米・カリブ地方でソ連・キューバが勢力拡大を進めているとみて、強い警戒心をもっていたが、グレナダが空港の滑走路を拡張しているのは、ソ連・キューバがそれを中継基地として軍事的に使用するためであると判断し、同月のクーデターで前指導者よりさらに急進的とみられる政権が成立したのを機会に、グレナダを急襲して事態を一挙に転換しようとしたのである。この行動にはアメリカが中米・カリブ地域で必要とあれば軍事力を使用することを事実によって示し、キューバとニカラガアに対する警告にしようという狙いがあった。レーガン政権はこの侵攻を、東カリブ諸国機構(OECS)からの軍事介入の要請と在留アメリカ人医学生生保護の必要によって正当化した⁽¹²⁾が、国際法的には正当化が難しい権力政治的判断に基づく行動であった。

議会では、下院はグレナダ侵攻の直後に、この出兵に戦争権限法を適用すること、九〇日以内に撤退すべきことを決議し、上院も同趣旨の文章を国債制限に関する法案の修正条項として挿入した。しかし世論がグレナダ侵攻を是認し、壮挙として快哉を叫ぶ雰囲気であったため、この問題で両院間の調整は行われず、下院を通過した決議は上院で握り潰された。そして戦闘部隊は二カ月以内にグレナダから撤兵したので、議会は戦争権限法との関連をそれ以上問題にしなかった⁽¹³⁾。

レーガン政権は一九八六年三月から四月にかけて、艦隊をリビヤが領海と主張していた地中海シドラ湾に派遣し、リビヤ側との小規模な交戦の後、リビヤの軍事施設に対して大規模な爆撃を加えた。レーガン政権はリビヤがテロリストに援助を与えていることを非難してきたが、この爆撃は米兵の死傷者を出した西ベルリンでの爆弾テロ事件にリビヤが加担していたとして、それに対する報復として行われた。議員も世論も概してこの攻撃を支持した。レーガンは、テロリストに対する軍事力の使用は戦争権限法の範囲外であると主張し、この場合も戦争権限法と関連付けることを避けたが、爆撃は一日で終わっ

たので、議会も戦争権限法との関連を問題にしなかった。⁽¹⁴⁾

議会で問題になったレーガン政権下のもう一つの軍事行動は一九八七年に始まったペルシャ湾でのクウェートのタンカーの護衛である。これはイラン—イラク戦争の途中、クウェート政府がイランがクウェートに出入するタンカーを攻撃するようになったとして、世界主要国に保護を求めたことに始まる。八六年末、ソ連がそれに応じたという情報を得たレーガン政権は、八七年三月クウェートの二二隻のタンカーのうち一一隻をアメリカ船として米国旗を掲げることを認め、それらをアメリカ海軍の護衛の下に置く方針を発表した。

アメリカはイラン大使館員人質事件発生以来、インド洋に常駐する艦隊を増強し、米艦はしばしばペルシャ湾を哨戒していた。議会はこの新しい措置について説明を受けたが、五月にアメリカのフリゲート艦スタークがイラク空軍のエグゼ・ミサイル攻撃を受けて死傷者を出すまでは、とくにそれを問題にはしなかった。イラクは誤爆であるとして陳謝したが、議会ではこの事件以後、クウェート・タンカーの掲揚国旗変更 (reflagging) は慎重にすべきだという意見が強くなった。議会にはまたペ

ルシャ沿岸からの原油輸入に頼る同盟国が何もせず、アメリカだけが危険を負担することに対する不満があった。クウェート船にアメリカ国旗を掲げさせることを禁止ないしは延期する動議が出され、下院では九〇日延期案が七月に可決されたが、上院では可決には至らなかった。

上院では一〇月には、ペルシャ湾での行動を戦争権限法に乗せようという動議がでたが、いずれも採択されなかった。上院で採択されたのは、報告を求めた後再検討するという決議のみであった。イラン—イラク戦争は八八年七月に終わるが、同年四月にはアメリカのフリゲート艦がイランのものともみられる機雷に触れて損害を受けたため、レーガンは議会指導者と会合した後、イランに対する報復行動をとり、戦争権限法に「合致するよう」(consistent with) 行動していると述べて、その報復攻撃について議会に報告した。この時期にも議会には掲揚国旗変更を戦争権限法の手続きに乗せ、中止に持ち込もうとする動きがあったが、可決されるほどの支持はなかった。⁽¹⁵⁾

一九八〇年代最後のアメリカの軍事行動は、パナマの独裁者ノリエガ (Manuel Antonio Noriega) 大統領を失

脚させ捕縛するための軍事干渉である。ノリエガ將軍が麻薬取引や国内での暴政のため悪名高い人物となつていたことは確かであり、ノリエガはアメリカとパナマとは「戦争状態」にあるとさえ言うようになっていたから、正義の干渉という主張に一理はあるが、米軍の武力行使によつて彼を失脚させ、米国内法によつて裁判するために彼をアメリカに移送したアメリカの行動はきわめて強引であつて、國際法に合致した行動とはいひがたい。⁽¹⁶⁾ アメリカ国内にはそのやり方に批判があり、議会にも反対者はあつた。しかし世論は概してこの干渉を必要な行動と認め、議会の大部分も超党派的な支持であつた。民主党にはこの問題では、それまでブッシュ (George Bush) 政権の対応は生ぬるいと批判して来た人々がむしろ多かつたのである。ブッシュはパナマでの軍事作戦実施の前に議会指導者に方針を説明しており、また作戦開始後四八時間以内に議会に報告を提出している。しかし彼は出兵に期限を付けられないように、戦争権限法に基づく行動として枠を嵌められることを避けようとした。⁽¹⁷⁾

このような、戦争権限法成立後の軍事行動の諸事例の検討から次のようにいうことができよう。

(1) 歴代大統領は軍の総司令官としての大統領の戦争権限を広く解釈し、それを制限する戦争権限法の合憲性に疑問を呈し、軍事行動の実施に当たつては、戦争権限法の適用をできるかぎり回避しようとしてきた。

(2) しかし大統領は戦争権限法の存在を無視することはできなかつたから、戦争権限法に「従つて」とは言わないとしても、それに「留意して」あるいは「適合する」ものとして、行動開始から四八時間以内に報告を提出し、その点では議会を満足させることに心がけてきた。

(3) 大統領は事前に議会指導者と協議した例はいくつかあるが、これは戦争権限法がないときからしばしば行われていたことである。戦争権限法により軍事行動の開始に当たつて議会の参加が増大したとはいえない。

(4) 議会は大統領の政策を支持する意向である場合でも、その政策を戦争権限法の枠の中で承認することを望んだ。しかし多くの場合、軍事行動が短期間で終わったために、そのような決議をする機会を失つた。また軍事行動がかなり長く続く場合でも、大統領の影響力があつたために、そのような決議を両院で行うことは難しかつた。

(5) 軍事行動に関しては、大統領と議会とが激しく対立したことはなかった。それは大統領の政策が議会から支持されるもの、すくなくとも反対されないもの、だったからである。換言すれば、大統領は議会から反対されると思われる行動を取らなかったのである。それゆえ、戦争権限法の妥当性を巡る不一致にも拘わらず、大統領と議会とは戦争権限法を巡って対決することがなかったのである。

(6) 戦争権限法の存在が大統領の戦争権限行使を以前より慎重にさせたことは確かである。議会が戦争権限法を適用することを決めれば、軍事行動について六〇日の期限の問題があり、また両院共同決議により随時中止を求められる可能性がある。そのような事態になった場合、大統領としてもそれを無視することは不可能であろう。大統領は議会がそうした行動にできる可能性をあらかじめ考慮しなければならないのである。

三 湾岸危機における戦争権限法

これまで扱った事例はいずれも小規模な軍事行動である。本格的な戦争に備えて大軍が派遣されるといふ例は

一九九〇年から九一年にかけての湾岸危機が初めてであった。この危機において、大統領と議会とによって、戦争権限法はどのように取り扱われ、政策にどのように関連付けられたのであろうか。戦争権限法の存在がブッシュ政権の行動にどのような影響を与えたのであろうか。最後にこの事例についてやや詳しく検討することにした。

イラクがクウェートに侵攻したのは一九九〇年八月二日で、同国の併合を発表したのは同月の八日である。国連安全保障理事会は侵攻後直ちにイラクのクウェートからの無条件撤退を要求する決議を採択した。アメリカ政府は即日イラクとクウェートの在米資産を凍結し、イラクとの貿易を禁止するとともに、イラクに対する国際的な経済制裁を提唱した。国連安全保障理事会は八月六日加盟国に対し、医薬品の供給等を例外として、イラクとの貿易を禁止し、クウェート併合声明に対しては九日その無効を宣言した。ブッシュ大統領がサウジアラビアへの米軍の派遣を命じたのは七日である。当時、議会は夏の休会期間中で議員はワシントンには不在であったから、議会幹部との事前の協議は行われなかった。上院のジ

ージ・J・ミッチェル (George J. Mitchell) 民主党院内総務はホワイトハウスは自分の所在を十分に探そうとしなかったといっており、サム・ナン (Sam Nunn) 軍事委員長も後から知ったといっている⁽¹⁸⁾。

ブッシュは二日後に上院仮議長と下院議長宛に出兵について報告を送ったが、敵対行動への関与は切迫していないと述べて、戦争権限法の適用範囲外の出兵であることを主張した。ブッシュ政権が両院の軍事・外交委員会メンバーを中心とする議員たちに対して、湾岸派兵について説明する会合を開いたのは、八月二八日になってであった。大統領の湾岸危機への対応に対する世論の支持は高く、議員も概して派兵に賛成であったから、派兵について戦争権限法を発動しようとはしなかった⁽¹⁹⁾。

議会は大統領が戦争権限法の範囲外だといっても、自らの判断で同法を発動することはできる。しかしイラクが六〇日以内に撤退するとは思われないし、派兵によるイラクへの圧力を強めるためには期限を付けることは得策ではなかった。もちろん議会は戦争権限法を適用したうえで、長期間の派兵を認めることもできるが、それはかえって大統領に敵対行動開始を含む長期的白紙委任状

を与えることになって議会の立場からは好ましくない。議会は攻撃を受けることなしに敵対行動を始める場合には、改めて議会の承認を得ることを要するという文言を決議に入れることはできるが、そうした制限に法的な拘束力を持たせるためには合同決議の形を取らねばならない。大統領はそれに反対して署名を拒否するであろうし、大統領と議会とがそのような形で対立することはイラクへの圧力を弱めるので、好ましいことではなかった。

それゆえ、議会としても当面、戦争権限法の適用を見合わせることで得策と考えたのである。一〇月一日、下院は戦争権限法に言及することなく湾岸地域への米軍の派兵を支持することを大多数の賛成で決議し、上院も三日に同趣旨の決議を大多数で可決して、アメリカの国内が一致していることを国際的に示そうとした。ただし、両院ともこれは戦争開始の承認を含むものではないという立場をとり、戦争突入の場合は議会に事前に承認を求めることを期待するという態度を取ったのである⁽²⁰⁾。

しかしブッシュ政権は、戦争突入の際には事前に議会の承認を求める約束をすることを避けた。一〇月一七日に上院の外交委員会で証言したベイカー國務長官はその

点を明言しなかった。そのため、上院のミッチェル民主党院内総務は数日後、議会のみが戦争を宣言する権利をもっていることを強調した。サウジアラビアに派遣された米軍は九月に既に一〇万を超え、一月始めには二二万に達したが、一月にはブッシュは湾岸方面の米軍が「十分な攻撃作戦能力」をもつように、さらに兵力を倍増する方針を明らかにし、武力によるクウェート解放を準備していることを示唆した。⁽²¹⁾ 大軍を配備してフセイン大統領を威圧し、イラク軍がクウェートから撤退しない場合には大規模で短期集中的な武力行使を考慮するというのがブッシュの戦略であった。ブッシュ政権は、長期間軍事的威圧と経済制裁を続けることは国際的にも国内的にも困難であり、イラクがクウェートに居座りを続けるなら、いずれは戦争を考慮しなければならず、その戦争も短期間に解決しなければ国内の十分な支持を得られないであろうと考えたのである。

戦争の可能性が切迫するにつれて、議員たちは戦争開始にあたっては議会の承認が必要であるという意見をしきりに表明するようになった。一部の民主党議員の中には大統領に事前に議会の承認を求めることを強制するた

めの訴訟を起こす者もあった。⁽²²⁾

ブッシュ政権はまず国連安全保障理事会でクウェート解放のために武力行使を認める決議を得ることに努め、一月二十九日、一九九一年一月一日までにイラクがクウェートから撤退しない場合にはクウェートと協力する国々が「あらゆる必要な手段」をもちいることを認めるという決議(国連決議六七八号)を得た。ブッシュはその期限内に平和的にイラク撤退を実現するため、アメリカとイラクとの外相会談を提唱した。このように国連の手続きを踏み、外交交渉の機会を求めることで、戦争の際、国際的な支持のみならず、国内の世論と議会の支持を調達しようとした。

ブッシュ大統領は一月八日、イラクに対する政府の立場を強めるために国連決議六七八号に従って行動することを支持する決議を求めるという書簡を議会に送った。

両院は一〇日から一二日にかけて、真剣な集中的な審議を行い、一二日に両院とも、大統領が国連決議六七八号の実施のために武力を行使する権限を認める両院合同決議を可決した。⁽²³⁾

大統領としては大統領の戦争権限を広く解釈し、議会

からの明確な授權なしにイラクに対する攻撃を始める方法もあった。しかし戦争権限法の存在を考えると、その場合でも、戦争発生後に議会の支持を求めることが必要だったであろう。議会では事前の承認の機会を求める意向が強かったこと、議会の事前承認を求めれば得られると思われたこと、ブッシュ戦略は軍事行動をなし崩し的に拡大するのではなく、最初から本格的な大規模なものとして始めるものであるから、国民の支持を得るためにも、あらかじめ議会の承認を得るほうが良いことなどを考慮して、ブッシュは議事に事前の承認を求めることにしたと思われる。ブッシュとしては、議会の承認を得ることは憲法上は必要ないが、政治的・外交的に望ましいという立場をとった。一方、議会指導者たちは、大統領の行動は憲法上の必要を充たし、戦争権限法の規定に沿うものとみなした。したがって、議会の決議は戦争権限法に言及し、この決議が同法第八条a節1項に指定されている特別の権限承認であることを述べて、六〇日毎に議事に報告することを義務付けていた。六〇日毎の報告という規定は一九八三年のレバノン駐留決議の規定を踏襲したものである。⁽²⁴⁾

これは戦争の宣言ではないけれども、議会は第二次世界大戦後をはじめて戦争の可能性が切迫している状況で、戦争の可否について態度を決定することになったのである。戦争の危機は切迫し、すでに大軍が湾岸方面に配備されており、イラクに対する戦争は大規模な軍事力行使となることが明らかであったから、今回の場合はトンキン湾決議の場合とはまったく異なるものであった。第二次世界大戦の場合、日本軍の攻撃によって戦争状態はすでに始まっていたから、戦争状態の発生前に議会が戦争への態度を決めることを求められたのは、第一次世界大戦以来だといってよいであろう。議員たちも稀な重大な決断に直面していることをよく意識していた。⁽²⁵⁾

議会では両院とも民主党が多数を占めていたから、ブッシュ政権は共和党議員の大多数の支持を得るとともに、相当数の民主党議員の支持を得る必要があった。上院の投票は極めて接近しており、右記の決議案は五二―四七で可決され、経済制裁を続けることで目的を達成すべきだとした決議案は四六―五三で否決された。後者の立場をとった上院議員にはミッチェル民主党院内総務、ナン軍事委員長のような有力議員が含まれていた。とくにナ

ンは上院内では軍事に関しては権威者であったから、彼が慎重論を変えなかったことは、政府にとっては痛手であった。しかし一〇人の民主党議員が政府支持にまわつたので、共和党議員にも二名の反対者があつたが、軍事力行使を認める決議は過半数を得て可決されたのである。下院ではトマス・フォレイ(Thomas S. Foley)議長は慎重論であつたが、レス・アスピン(Les Aspin)軍事委員長、ダンテ・ファッセル(Dante B. Fascell)外交委員長(いずれも民主党)らが政府支持の立場をとつたので、二五〇—一八三とかなりの差で決議案は可決された。⁽²⁶⁾

けれども上下両院の議決における反対票の数は議員の側に戦争に青信号を出すことに大きな躊躇があつたことを示している。戦争がどれほどの人命の犠牲を伴うかが心配であり、戦費の問題もあつた。そして経済制裁で目的は達成できないと結論するにはまだ尚早ではないかという気持ちがあつたからである。しかし一旦戦争が始まつた後では、議会は結束して戦争を支持する態度をとつた。戦争勃発後数日後に、両院とも圧倒的多数で、大統領の戦争指導を支持称賛し、従軍兵士を強く支持すると

いう両院共同決議を採択した。⁽²⁷⁾ 議会が戦争勃発後もなくそのような行動を取つたのは、戦争の展開が順調であるように見えたという事情もあつたが、また武力行使を認める決議にかなりの反対があつたことから、議会も一致して戦争を支持していることをあらためて対外的に誇示しようという思惑がはたらいたものと思われる。

このように、湾岸危機への派兵に際しては、議会は、敵対行動が切迫していないとして戦争権限法の適用を避けようとした大統領の方針に同調したが、クウェート解放のためにイラクに対する戦争を始める場合は議会の事前の承認を必要とするという立場を取つた。大統領は議会の事前の承認なしに敵対行動に入ることができるという憲法解釈をとつたが、実際には議会の事前の承認を取り付けることが政治的に適当であると考え、議会に武力行使についての決議を求めた。議会はそれに応じ、戦争権限法に基づく授權行為として、武力行使を認める決議を採択したのである。今回の事例は戦争権限に関する憲法上の問題を解決したというものではない。しかし、それが、今後同じような事件に際して、政府と議会の対応に影響を及ぼす先例となることは否定できないであろう。

これが一つの先例となつて、侵略の予防と外交上の圧力とを直接の目的とする派兵については戦争権限法の適用外としてよいが、本格的な軍事力行使に当たっては、議会の事前承認を得るべきであるところのことだが、政治的に適切な原則であると思われるようになっていくのを恐われる。

(一) アメリカの対外政策をめぐる大統領と議会の関係に關連した著作は戦争権限法にのみある程度言及しつつあるものとして、次の諸文献を参照した。Thomas M. Franck and Edward Weisband, *Foreign Policy by Congress* (New York: Oxford University Press, 1979); Cecil V. Crabb, Jr. and Pat M. Holt, *Invitation to Struggle: Congress, President and Foreign Policy* (Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1980); Cecil V. Crabb, Jr. and Kevin V. Mulcahy, *Presidents and Foreign Policy Making: From FDR to Reagan* (Baton Rouge: Louisiana University Press, 1986); I. M. Destler, Leslie H. Gelb, and Anthony Lake, *Our Own Worst Enemy: The Unmaking of American Foreign Policy* (New York: Simon and Schuster, 1984); Richard A. Melanson, *Reconstructing Consensus: American Foreign Policy since the Vietnam War* (New York: St. Martin's Press, 1991).

(2) 合衆國憲法の注釈書としては次の文献を参照した。

Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation—the 1982 Edition (99th Congress 1st Session, Senate Document No. 99-16) (Washington, DC: USGPO, 1987), pp. 334—340, 472—481.

(3) "Constitution's Conflicting Clauses Underscored by Iraq Crisis," *Congressional Quarterly Weekly Report* [CQWP], Jan. 5, 1991, p. 35.

(4) *The Imperial Presidency* (Boston: Houghton Mifflin, 1973).

(5) 戦争権限法に關する邦文解説書としては宮脇孝生『アメリカ合衆國大統領の戦争権限』(教育社、入門新書一九八〇年)がある。成立後の適用例に關するは言及がない。アメリカの文獻を参照したのは Pat M. Holt, *The War Powers Resolution: The Role of Congress in U. S. Armed Intervention* (Washington, DC: American Enterprise Institute, 1978).

(6) 戦争権限法〔決議〕の条文に關するは *Historic Documents 1973* (Washington, DC: Congressional Quarterly, Inc., 1974), pp. 923—930 を参照した。

(7) *Public Papers of the Presidents: Richard Nixon, 1973* (Washington, DC: USGPO, 1974), pp. 893—895.

(8) Franck and Weisband, *Foreign Policy by Congress*, pp. 80—81.

- (6) Holt, *War Powers Resolution*, pp. 12—16.
 (01) *Ibid.*, pp. 16—19.
 (11) *Congress and the Nation*, Vol. VI (1981—84) (Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1985), pp. 182—183.
 (12) 有賀眞「マレーナタ侵攻とカリソ政策」『世界』一九八四年一月、一六六—一七八頁を参照。
 (13) *Congress and the Nation*, VI, pp. 182—183.
 (14) *Congress and the Nation*, VIII (1985—1988) (Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1990), p. 199.
 (15) *Ibid.*, pp. 314—318.
 (19) Charles Maeclings, Jr., “Washington’s Illegal Invasion,” *Foreign Policy*, No. 79 (Summer 1990), pp. 113—131.
 (17) *COWR*, Dec. 23, 1989, pp. 3532—3534.
- (31) *COWR*, Oct. 13, 1990, pp. 3440—3441.
 (01) *Ibid.*
 (02) *Ibid.*, Jan. 5, 1991, p. 42.
 (12) *Ibid.*, Nov. 10, 1990.
 (22) *Ibid.*, Jan. 5, 1991, p. 36.
 (23) *Ibid.*, Jan. 12, 1991, pp. 68—70.
 (24) *Ibid.*, Jan. 12, 1991, p. 131.
 (25) 本誌の記録は *Congressional Record*, Jan. 7, 1991, H 88—H 95; Jan. 10, 1991, S 100—S 176, H 118—194, E 107—E 108; Jan. 11, 1991, H. 197—H 381, S 183—S 299, S 305—S 315; Jan. 12, 1991, S 323—S 415, S 390—H 485.
 (26) 各議員の投票行動に関する分析については *COWR*, Jan. 12, 1991, pp. 65—70, 134—136, を参照。
 (27) *COWR*, Jan. 19, 1991, p. 176.

(一橋大学教授)