

戦争権限法と ユーゴ空爆

米戦略国際問題研究所(CSIS)
客員研究員

渡部 恒雄

わたなべ・つねお 一九六三年生まれ。東北大学歯学部卒。父・渡部恒三の選挙スタッフを経験後、米國に留学。ニューヨークのニュースクール・フォール・ソーシャルリサーチで政治学修士取得。九六年から現職。専門は日本の政党政治、外交政策、日米関係。読売論壇新人賞(九七年) 佳作入選。

今回のNATO(北大西洋条約

機構)のユーゴに対する空爆は、

これまでの国際政治の常識を大きく

変えていく様々な要素を含んだ

ものであった。最も衝撃的だった

のは、NATOが国連の承認がない

まま、それまでの集団自衛体制

の枠を超え、加盟国外の主権国家

に対して、人道的な理由で介入す

るという前例のない条件の中で空

爆を行ったという事実である。そ

のような国際政治上および国際法

上のインパクトの大きさに多くの

目が集中したせいか、今回のコソ

ボ空爆をめぐる、アメリカ国内で

展開された戦争権限をめぐる政府

と議会の一連の軌轢に関しては、

日本国内ではあまり関心を持たれ

ていなかった。しかし、今回アメリ

カで議会を中心に展開された戦争

権限法(War Powers Resolution)

をめぐる議論は、アメリカの戦争

遂行をめぐる政治を理解するため

には大変重要な要素である。また、

今年五月に、この戦争権限法を参

考にした野党の意見を反映させ

て、米軍への後方支援を国会の承

認事項にしている日本にとっては

興味深いものだ。

今回のNATOによるコソボへ

の空爆は、アメリカ国内でも様々

なレベルの賛否両論が展開され

た。その中の一つが、アメリカの

軍事行動に関する議会と政府の法

的位置付けをめぐる議論だった。

つまり、誰がアメリカの戦争(軍事

行動)を決めるのかということであ

る。この件をめぐる、コソボ空

爆続行中の四月三〇日に、共和党

のトム・キャンベル下院議員や民

主党のデニス・クシニチ下院議員

ら二六人の超党派下院議員が、ワ

シントン地方裁判所に対し、クリ

ントン大統領の空爆続行は一九

七三年に議会で成立した戦争権限

法違反であり、クリントン大統領

は、空爆開始から二カ月後の五月

二五日までに空爆を停止するか、

議会の続行許可をもらうかどちらかの行動を取るべきであるという訴えを起こした。この訴訟は、コソボ空爆の是非に揺れるアメリカ

のメディアを賑わしたが、結果的に、行政府と立法府の明らかな対立と行き詰まり(impasso)がない

時点での司法の介入は不適當であるという理由で、空爆停止とな

った六月一〇日の直前の六月八日に却下された。このような議会の

動きは、クリントン政権にどのような影響を与えたのだろうか。ま

ずは、アメリカにおける戦争権限の法制度とその問題点を概観してみたい。

ベトナム戦争の

反省から成立

アメリカ軍の最高司令官は大統領

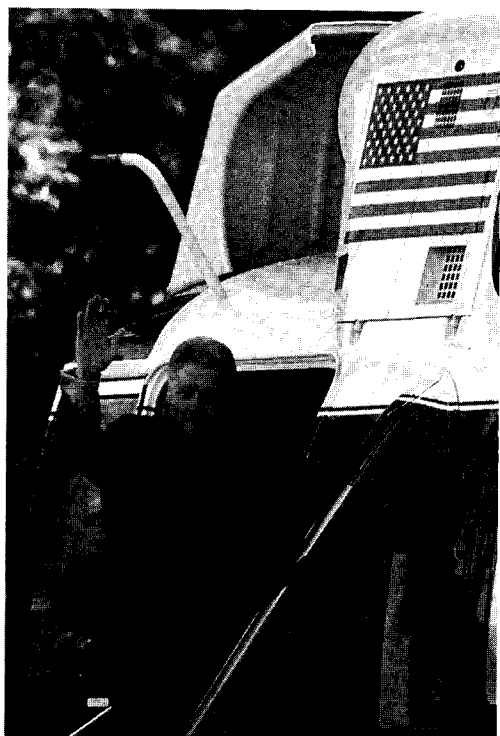
領であり、大統領の命令により軍隊は動く。しかしながら、アメリカ

カのチェック・アンド・バランス

(抑制と均衡)と呼ばれる三権分立では、それぞれの行き過ぎた権

力行使を牽制し合うシステムによ

り、議会に宣戦布告の権限を与え



AFP
大統領に国民を無視した戦争を起こさせないための戦争権限法だが…

ている（合衆国憲法第一条第八節）。つまり原則的には、アメリカが敵国に攻撃されるような緊急事態を除けば、宣戦布告の権限を議会の手に握らせることで、大統領が国民の意向を無視した戦争を起ささないようにしている。ところが現実的には、アメリカは、四年の日本による真珠湾攻撃の際に、議会の全会一致に近い賛成とともに日本へ宣戦布告をしたことを最後に、朝鮮戦争、ベトナム戦争と、宣戦布告を伴う戦争をしていない。特にアメリカ世論の強い

反対にもかかわらず深入りしてしまつたベトナム戦争の反省から、七三年に、民主党を中心とする米議会は「戦争権限法」をニクソン大統領の拒否権を覆して成立させた。この法律は、大統領の戦争遂行権限を制限することを目的として三つの骨子から成っている。第一に、大統領が軍隊に戦争行為を命令、あるいは軍隊を戦争行為の可能性が非常に高い地域に出動させる際には、事前に議会との協議を持たなくてはならない。第二に、宣戦布告なしに大統領が軍に戦闘

行為を命令した場合には、四八時間以内には、なぜそうなつたかの状況、法律上の根拠、戦闘行為の規模と見通しに関して議会で報告しなくてはならない。第三に、大統領の兵力投入の報告から六〇日以内に（状況により三〇日までの延長ができる）、宣戦布告が新たな特例法がない場合には、大統領は兵力を撤収しなくてはならない。

現実には 強制力なく空文化

こうして、反戦の空気の強い七三年に成立した戦争権限法だが、その後この法律に対する批判も多い。その理由の一つが、戦争権限法自体が憲法違反であるという行政府側からの批判である。アメリカの大統領は、軍の最高指揮官として軍隊を動かす力を憲法により与えられているのだから、その力を制限する戦争権限法は憲法に反するといふものである。また、軍事オペレーション上からの戦争権限法への批判も多い。例えば、ワ

インバーガー元国防長官はこう言

っている。「実際の軍事上のオペレーションでは、誰もそれが三〇日あるいは九〇日かかるなど分らないのに、戦争権限法では、一度展開した軍をある一定の期限内に撤退しなくてはならないと定められている。これは、軍隊としては最も攻撃に脆弱である撤退のタイミングを敵に教える行為に等しく、軍事上の現実を知らない空論である」（フォーブス誌九〇年九月号）。ほかにも、戦争権限法の問題点を指摘する声は、行政府側だけではなく議会にもあり、八八年にはサム・ナン上院議員（民主党）やジョン・ワナー上院議員（共和党）などが、戦争権限法の改正をする動きを見せたことがあるが成功していない。

このように批判の多い戦争権限法だが、実際にも、ニクソン大統領以来、民主党、共和党のどの大統領も、軍事行動を取る際に戦争権限法を尊重してこなかった。しかし、上記の憲法と戦争権限法の法的矛盾を解決する機会もなかったため、この問題は大統領と議会

の軌轢として、例えば、パナマ侵攻、湾岸戦争、ボスニア紛争等、アメリカが戦闘行為をするたびに問題となってきた。それでも、八三年の最高裁の判決では、議会に大統領の派兵命令を撤回させる権利はないとしており、それ以降、戦争権限法は強制力がなく空文化しているというのが現実の理解のようだ。

戦争という言葉が 禁句だった空爆

では、今回のユーゴ空爆において、クリントン政権側が、戦争権限法による議会の力を全く無視していたかといえそうでもない。ニューリパブリック誌五月号は、クリントン政権が、いかに戦争(war)という言葉が禁句として使わないように四苦八苦していたかを皮肉っている。例えば、米軍兵士がマケドニア国境でユーゴ側に捕虜とされた時のコーエン国防長官と記者との問答は次のようだったという。記者「彼らを戦争捕虜 (prisoners of war) と考えて

いいか?」、コーエン「この時点では彼らの地位は、不当に拘束されたもので、不法抑留者であり、彼らの地位の変化は彼らがどこで、どのような状況でセルビア側に拘束されたのかによる」。ロックハート大統領報道官も四月二三日の記者会見で苦しい応答をしている。記者「大統領は、これを軽度の戦争 (low grade of war) と呼ぶのか?」、報道官「いいえ。次の質問」、記者「なぜ呼ばないのか?」、報道官「我々はそれを紛争 (conflict) と理解しているからだ」。このように政府は戦争権限法を念頭に、議会に対してそれなりの緊張感を持ちユーゴ空爆に臨んでいたことは間違いない。

民主国家にとって 安全弁の1つ

さて、日本はここから何を学べるか。誤解のないようにあらかじめ断っておくが、日本とアメリカでは議院内閣制と大統領制という根本的な構造の違いがあるし、周辺事態法は、武力の行使および威

嚇を含まないアメリカ軍への後方地域支援活動への法律という性格の違いがあり、単純比較は意味がない。ただ、周辺事態法五条で、その基本計画は対応措置の実施前に国会の承認が必要で、緊急の場合事後承認でよいが、不承認の議決があった時は速やかに後方地域支援活動を終了させなければならぬとしており、アメリカの戦争権限法への対応は非常に参考になる。

戦争権限法に対するアメリカの事情にかんがみれば、政府および自民党、および同盟相手のアメリカ政府が、周辺事態法の中に国会承認事項を入れることに及び腰だったことは十分理解できる。政府側から見れば、国会への拒否権の付与は、作戦履行上、不確定要素を増やすことになるだけだからだ。しかしながら国民の側からすれば、戦争あるいは戦闘行為への支援の決断に際して民意が反映しないのでは極めて不安だ。立法府が反対すれば政府の決定を撤回できるといふ担保は、民主国家にとって

は一つの安全弁となる。しかも日本に因って言えば、そのような慎重さは、日本の軍事大国化に対する周辺諸国の無用の警戒を解くためにも重要な要素となるはずだ。

この点で、アメリカでも、その違憲性や非現実性が指摘されてきた戦争権限法が二六年の歳月を生き延び、今なおアメリカのチェック・アンド・バランスに影響を与えているという事実は重要である。それと同時に、議会側も最終的には現実的判断をすることで、戦争権限法が政府と軍の実際のオペレーションを不必要に妨げることがを慎重に避けてきたことも偶然ではなからう。

日本では折しも、政府委員制度廃止の方向で、議員の政策審議能力向上への第一歩が国会で踏み出されたばかりである。周辺事態法以後の日本は、民主的であるためにも、自国民の安全を保障するためにも、国会議員および世論の、安全保障政策への根本的理解と現実的判断がますます切実に要求されることになりそうだ。