

コソボ紛争におけるクリントン大統領と議会 —キャンベル事件を素材として

富井 幸雄

President Clinton's Interpretation of the War Powers Resolution in Kosovo Conflict : *Campbell v. Clinton*

Yukio Tomii

一 はじめに

主権国家の軍隊は、必ずしも自国の安全でなく、国際社会のなんらかの紛争解決に使用されるようになってきている。それには大きく、軍事的協力と非軍事的協力がある。後者は、軍隊による民生協力や人道支援などであり、いわゆる平和維持活動（PKO）の任務となる。¹軍事的協力は、武力の行使を伴うもので、国連安保理やその他の国際機関の授権に基づくものである。国連への協力として自国の軍隊を投入し戦闘行動にかかわせるのは、軍事的協力（戦闘行動）を要請する国連憲章42条にあるように、早くから想定されていたものであるが、²90年代以降の新たな軍事力の使用として議論されてくるようになった。³アメリカでは、軍隊指揮権などの憲法上の問題とも絡んで新しい政策として議論され始めてきている。⁴

1990年代、アメリカは国連をはじめとする国際機関への協力のために、自国への脅威がなくとも、世界の安全と人権への脅威に対抗するために軍事力を行使するようになった。クリントン大統領は、93年と96年にイラクをクリューズミサイルで攻撃したり、93年にソマリアで戦闘作戦を展開させたり、93年から94年にはハイチ、94年にボスニアで空爆を、98年8月にはアフガンとスーダンへミサイル攻撃を行うなどと、アメリカの軍隊を多く使用した。クリントンは、アメリカ軍を使用する正統化の事由となる、アメリカの国益とかアメリカの敵に対抗するとかの意味がいかなるものであるかを把握しなければならない最初の大統領となった。⁵国際情勢に迅速に対応するために、軍事力使用の決定に関する権限が執行府に集中する傾向は顕著となっていった。⁶大統領は、海外で軍隊を派遣する法的正統化のために国連安全保障理事会（安保理）（U. N. Security Council）やNATO（北大西洋条約機構）などの国際機関の決議を援用すればするほど、1973年制定の戦争権限法（War Powers Resolution）の解釈問題を複雑にさせてきている。⁷

戦争権限法は、アメリカ合衆国憲法（以下「憲法」）上、宣戦の権限を有する議会を大統領の武

力行使の決定に反映させるための法である。同法では、議会の同意がなければ戦争を遂行できないとされる。もっとも、これをどのように運用していくかは、大統領によって微妙に異なるようである。クリントンはどうであったのか。本稿は、連邦議会議員がクリントンの戦争権限法の運用を誤ったとして司法救済に訴えた事件（キャンベル事件）を素材として、この問題を考察する。この事件は、99年のアメリカのコソボ武力介入に際して、クリントン大統領は議会の明白な承認を得ることなくこれを実施したことが問題とされているからである。コソボは、国際社会での紛争を解決するために米軍を使用した事例である。

筆者は、戦争権限法の問題は国連のための軍隊使用に大統領と議会の憲法上の権限がどのように配分されるかに収斂されることを検討した。⁸本稿は、これがクリントン政権でどのように論じられたかを、コソボ紛争でのクリントンの戦争権限法の解釈を検証することで一瞥を試みようとするものである。コソボ紛争がクリントンのその他の武力行使と異なって際立つのは、両院の承認を得ずに武力を行使したことが、文言上は戦争権限法と矛盾しているからである。⁹クリントンが立憲主義に及ぼした功績(?)としては、研修生M・ルインスキーとのスキャンダルで大統領弾劾が提起されたことが印象深いだが、コソボ紛争をはじめアメリカの軍事力行使に明白な議会の授権なくして行った点も注目される。¹⁰

本稿ではまず、戦争権限法の意義や問題をスケッチする。その上で、コソボ紛争に戦争権限法を適用するクリントンと議会（下院）の対立を、下院議員が原告となったキャンベル事件を観察しながら、コソボ紛争に関与しNATOに協力するアメリカの武力行使についての憲法上の問題を検討する。そこからクリントンの戦争権限法へのアプローチを浮き彫りにしてみたい。

二 戦争権限法の意義と展開

ベトナム戦争の泥沼化の中で、議会は大統領の決定に明確な意思表示をしなかったとの反省から、1973年、戦争権限法は、ニクソン大統領の拒否権行使という挑戦をのりこえて成立した。¹¹同法は、憲法上の戦争権限が議会と大統領の共同の判断で行使されるとの意味を具体化し、アメリカの軍隊を敵対状態、あるいはそのおそれのある状態に投入し、継続して軍隊を使用してそうした状態に適応させることを明確にする。憲法上の議会の権限や大統領の最高司令官としての執行権限を制限するものではない。しかし大統領が武力行使を決定できるのは、①議会による宣戦があったとき、②制定法の特別の授権（specific statutory authorization）があったとき、③アメリカに対する攻撃による国家緊急事態（national emergency）の場合のみとされた。¹²

総じて、以下の3点から議会の復権を図る趣旨が読み取れる。第1に、大統領は敵対状態に軍隊を投入するときは、事前に可能な場合はいつでも（every possible instances）議会に諮問（consult）しなければならないとし、投入後も定期的に諮問しなければならない。¹³ただし、議会の宣戦がなくとも、状況によって明白な敵対状態あるいはその差し迫った脅威にあるときは、軍隊を投入できる。この場合、大統領は48時間以内に、軍事行動の範囲や投入期間、投入に至った状況、

法的根拠を記した報告書を下院議長と上院暫定議長に提出しなければならない。¹⁴第2に、アメリカ軍を投入しているときは、大統領は、議会が要求するいかなる情報も提供しなければならない。また、定期的に議会に報告する義務を負い、最低でも半年に1回は行なうものとされる。¹⁵第3に、投入された軍の継続は、議会の意思にかかっている。大統領が軍を投入してから60日以内に議会は、①宣戦若しくはアメリカ軍の使用を授権する法律を制定する、②法律を制定して60日間を延長させる、③招集できなかつた、のうちいずれかをなさないかぎり、大統領は軍を撤退させなければならない。¹⁶さらに、こうした意思表示にもかかわらず、議会はいついかなる時でも軍を撤退させる両院共同決議 (concurrent resolution) をなしうる。これは一院のみの決議で足り、そのときは大統領は軍を撤退させなければならない。¹⁷

同法でアメリカ軍隊の投入 (introduction) は、「外国のあるいは外国政府の正規あるいは不正規軍の展開に、かかる軍が敵対状態にかかわっており、若しくはそうなるような差し迫った脅威があるとき、アメリカ軍の要員を、参加させたり随行させたり、指揮したり、調整したりするために、配備させることを含む」。¹⁸

同法は、大統領を最高司令官や行政権の長とする憲法に反するとの解釈がある。また、大統領には憲法上アメリカを防衛するために先制的地位が認められるとする考えがある。ベトナム戦争時ジョンソン大統領の顧問であったロストロー (E. Rostow) は、戦争権限法は大統領の憲法上そして憲法慣習上の地位に反し実践的でないと、次のように批判する。¹⁹

「戦争権限法」が保護する枠組みは、古くからなじんできた物事の本質に根ざすものである。「宣言されない (undeclared)」戦争について、憲法上不当なもしくは疑わしいものさえもない。われわれとそのほかの国家が、20世紀ではもちろん、18世紀も19世紀も頻繁にそうした戦争で戦った。同法は時計を連合規約 (アメリカ独立戦争時) に戻すことになるだろうし、アナポリスとフィラデルフィアの男達 [制憲者のこと一富井] が作り上げようとした主目的のひとつである大統領制を破壊することになる。

もともと、学説の多くは、憲法に合致するとして、議会の関与を徹底させる同法に好意的である。この対立を検討するには、憲法は戦争権限に関して議会と大統領をどのような関係に置いているかをみなければならない。憲法は、議会に戦争を宣言する権限を認め、大統領は軍の最高司令官であると規定している。²⁰制憲者が戦争権限に関する議会と大統領の関係をどう考えていたのかは、憲法解釈の論点となる。特に、1787年8月17日、制憲議会でマディソンとゲリー (Elbridge Gerry) が、議会が戦争をなす (make) との草案の文言を、宣言する (declare) に替える動議を出したことは注目される。軍の編成や維持、規律については、議会が全面的に権限を持ち、これは制限的に考えられてはならない (フェデラリスト25編、ハミルトン)。しかし、大統領は軍事的に重要な役割をはたす。アメリカに対する不意の攻撃に対処するために軍隊を使用する

権限を持ち、戦争が開始されたなら軍に対して政治的権限を有すると解されている。

制憲者が議会と大統領のどちらに戦争を開始する権限を考えていたかは明確でなく、²¹それが戦争権限法の解釈にも、学説上、議会志向派 (Pro-Congress) と大統領志向派 (Pro-Executive) を分けるポイントになっている。トリーナーによれば、前者に当たる論者は、Raoul Berger, Alexander Bickel, John Hart Ely, Louis Fisher, Harold Koh, Leonard Levy, Charles Lofgren, Arthur Schlesinger, Jr., William Van Alstyne であり、大統領志向派が Eugene Rostow をはじめ、Phillip Bobbitt, Robert Bork, Edward Corwin, Henry Monaghan, Robert Turner, W. Michael Reisman, John Yoo, などである。²²ちなみにトリーナー自身は、制憲過程を分析した上で、制憲者のほとんどは戦争の決定は議会の独占的権限としていたのであり、大統領に議会の宣戦に対する拒否権さえ認めていなかったと指摘する。²³

戦争権限の憲法解釈は、制憲者の意思をどのように読むかが重要な争点である。多数説は、制憲者には、国王のみが戦争を開始するというイギリスの先例と決別し、議会だけが他国との敵対状態を認定しうる権限を持つとする「顕著な合意 (remarkable agreement)」があるとする。²⁴こうした多数説に対抗するのがユーである。彼の解釈は、大統領は最高司令官と執行権の長 (憲法 2 条 2 節) として戦争を開始し遂行する権限を持ち、議会は予算と大統領弾劾権でこれを統制する地位にあるとするものである。議会の宣戦の規定 (1 条 8 節 11 項) は、戦時国際法に切り替えたり、国家を戦闘状態に入れるとする法的行為をなす権限を認めたにすぎないと解する。ユーは、自らこの解釈を柔軟アプローチ (flexible) とよび、憲法の文言や構造によって支えられていると主張する。²⁵

ところで、戦争権限法制定後の大統領は、その合憲性に疑問を呈し、必ずしも同法を遵守してきたわけではなかった。²⁶同法は、1975年5月のマヤゲース号事件で最初に適用された。時のフォード大統領は、商船を救出するためにアメリカ軍を用いたことを、議会に通知している。カーター大統領は、1980年4月、イラン米大使館の52人の人質を救出するのに失敗したあとで議会に通知した。レーガン大統領は、1982年9月、レバノンに軍を投入したが、敵対状態にはあらずとして戦争権限法は適用されないとした。1983年10月、アメリカ人の医学生を救出するためにグレナダに侵攻したときは、レーガンは戦争権限法を無視した。ブッシュ大統領は、1989年にパナマに軍隊を投入したとき、議会に軍事行動を知らせている。1991年1月の湾岸戦争の時でも、空爆開始の前に同法に従って議会の承認を得ている。²⁷しかし、事案が同法の適用事例に当たるか、同法の文言の具体的意味は何かについて、必ずしも定まった解釈があるわけではない。

戦争権限法は、敵対状態にあるときにアメリカ人やアメリカ合衆国を防衛するために武力を使用する国家的決定に関する手続を定めたものである。冷戦構造が崩壊し、国際社会全体の平和維持と実現の役割と期待が高まる中、アメリカが軍事力を使用するのは、国連や NATO などの国際機関の平和維持実現の枠組みであることに気づく。その際、戦争権限法の適用が問題とされ、憲法の戦争権限の枠組みはどのようなものなのかが、論じられることになる。91年の湾岸戦争の時、

ブッシュ大統領は戦争権限法に従って議会に諮問した上で、武力行使に踏み切った。もっとも、前年の8月にペルシャ湾岸にアメリカ軍を派遣したことは議会に諮っておらず、常に同法を遵守していたかには議論がある。

ストロムセスは、大統領が国連などの国際機関等への協力としての武力行使に議会の承認をうるかどうかを巡って、①戦争権限法の枠組みに従う契約モデル、②大統領の外交権であるから議会の意思を問わない警察行動モデル、③湾岸戦争時にみられたように法的な承認ではないものの議会の意見を斟酌する政治的調整モデルの3つのモデルを整理し、91年の湾岸戦争でブッシュがとった③が今後支配的となるであろうとした。²⁸クリントンはどうなのか。コソボ紛争へのアメリカ軍の投入の事案を、判例をもとに検討してみることでこの問題にアプローチしてみたい。

三 コソボ紛争と戦争権限法の適用問題—キャンベル事件²⁹を素材として

1 コソボ紛争とアメリカの対応³⁰

ユーゴスラビア連邦共和国 (FRY) セルビアのコソボ地方は、アルバニア人とセルビア人 (Serbs) が共に住んでいた。70年代、自治権はかなり認められ、80年代後半にはアルバニア人がコソボ地方の人口の大多数を占めるようになった。このころ FRY では、ミロシェビッチ (Slobodan Milosevic) が権力を握り、州の自治権を破棄すると、この地方のアルバニア人は、セルビア人の専制とミロシェビッチに対してさまざまな非暴力の抵抗を始めた。98年初め、セルビア人はこれを粛清して多くのアルバニア人を殺害し、コソボ難民 (98年夏で約25万人) を生んだ。

98年3月31日、国連安保理は、国連憲章第7章に基づき、FRY を非難する決議 (1160号) を行った。5月28日には NATO が、マケドニアやアルバニアを含む NATO 周辺諸国の平和と安定と危機打開を支援する目的を確認し、加盟国の国防大臣等は軍事的手段を検討しはじめた。国連憲章53条は、安保理の許可がなければ、地域的取極に基づいて、あるいは地域的機関 (NATO はこれに該当する) によって、いかなる強制行動もとられてはならないとしている。NATO はロシアや中国の拒否権を予想して、安保理に付託しなかった。安保理が暴力を批判し人道的危機を認め、停戦の要請と監視を明言する決議 (1199号) を採択した後、98年10月13日、NATO はコソボから FRY 軍を撤退させ、停戦させるために空爆を行うとしたので、期限ぎりぎりでミロシェビッチは遵守を約した。空爆はなされず、安保理は、FRY の地上での NATO の監視を認める決議1203を採択した。しかし、セルビア陸軍や特別警察がコソボのアルバニア軍を攻撃したので、平和は崩れ、難民が増加することとなった。

アメリカは、NATO 諸国などと連携して、ミロシェビッチ政府とアルバニア人の対立の解決のために、FRY に対する経済制裁を含む外交努力を行った。99年1月、45人のアルバニア民間人が殺戮 (ラチャク村) された後外交努力が高まり、同年2月、コソボのアルバニア人とセルビア人政府代表は、フランスのランブイエでの和平交渉にまでこぎつけた。同年3月15日、アルバニア

人代表は暫定合意に署名したものの、3日後、セルビア代表がこれを拒否したために頓挫した。3月19日、ミロシェビッチの軍隊に攻撃的機運が高まり、何千ものアルバニア人を彼らの家や村から追い出し、何人かを処刑したり彼らの村を焼き払ったりした。3月21日、アメリカの大使ホルブルック (Richard Holbrooke) は、最後の外交努力としてのミロシェビッチ政府の説得に失敗し、何の成果も果たさずに3月23日にはベオグラードを離れた。この日アメリカ上院は、58対41で、ユーゴ共和国 (セルビアとモンテネグロ) に対して、NATO 同盟諸国と協力して軍事航空作戦とミサイル攻撃を実行することを大統領に授権する上院の共同決議 (concurrent resolution) を採択した。これは下院に送付されたが、下院は1カ月たってもこの決議の表決をしなかった。翌日、NATO とともにクリューズミサイル攻撃を含む空爆が開始された。下院は、同日の24日に、424対1の圧倒的多数でアメリカの軍事行動を支持する決議を採択した。ただこれは、空爆を授権するものではない。下院は、空爆を含む戦闘行為の開始を承認する決議はしていない。

クリントンはそれから2日後、「戦争権限法に符合させて (consistent)」, 「1999年3月4日、東部時間のほぼ午後1時30分、合衆国軍隊は私の命令で NATO 同盟国と共に、ユーゴ共和国政府のコソボでの継続するアルバニア人への暴力と圧制に対応するために、ユーゴ共和国に一連の空爆を開始した。…私はこれらの行為を執行府の長および最高司令官として、またアメリカ外交を処理する憲法上の権限に従ってとったものである。」とする手紙をハスタート (J. Dennis Hastert) 下院議長とサーモンド (Strom Thurmond) 上院暫定議長に送った。手紙には、軍事行動に至った背景や、それが安保理や NATO の決議に基づくものであることが言明されていた。そしてこう締めくくられていた。「こうした作戦がいつまで続くかは確信を持って断言できない。ミロシェビッチは攻撃を止め、圧制をやめ、ランブイエからの枠組みに基づく和平合意に同意すべきである。私は、こうした行動を、外交関係を処理し、最高司令官と執行府の長としての自らの憲法上の権限に基づいて、行っている。そうすることに、私は議会が明示した支持と意見を考慮してきた。私は、議会に十分周知させつづける努力の一部として、戦争権限法に従って、この報告を提出している。この行動を議会が支持していることに感謝する」。4月7日の両議長への報告にもこの軍事行動の目的と継続が確認されている。4月13日、クリントンは FRY 領土での戦闘地域を指定する大統領命令に署名したが、その戦闘地域での米軍の軍事力行使について議会の承認を求める努力はしなかった。

ここで注目すべきは下院の動きである。4月28日、下院は2対427の反対多数でユーゴ政府への宣戦共同決議を否決した (H. R. J. Res. 44, 106th Cong. (1999))。3月23日に下院は、先に上院がなした軍事行動を大統領に授権する共同決議を、213対213の同数投票で否決した。また、139対290で、戦争権限法5条c項による大統領へのユーゴに展開しているアメリカ軍隊の撤退の動議を否決している。一方で、議会の特別の授権がないかぎり、FRY でアメリカの陸上軍事力を使用するための国防予算を支出することを禁じる法案を可決した。なお、この法案について、上院はいかなる行動もとっていない。

上院と下院の見解が分かれているのは興味深い。上院が大統領を熱烈に支持している時、下院は意外とそうでもないというように、アメリカの武力行使の決定に関してその熱心さにアンバランスが見られるのはよくあることらしい。³¹

さて、議会はクリントンの行動に対して、1999年5月20日、緊急補正予算法（1999 Emergency Supplemental Appropriation Act（以下「予算法」）を可決した。³²同法は、FRYでの紛争に緊急の予算を認めるものである。同法は、「コソボに関わる紛争を解決するために、1999年3月24日に始まりNATOが終了と指定する日まで、ユーゴ連邦共和国（モンテネグロとセルビア）に対して行われているNATOの作戦」³³と定義される「同盟軍事作戦（Operation Allied Forces）に参加するアメリカ軍の現状の報告を、極秘形式と非極秘形式で」議会に提出するように大統領に義務づけている。³⁴ただし、大統領に一連の軍事行動を法的に授権する意図は明示されていない。大規模な空軍力による集中的な武力の行使は、ベトナム戦争以来といわれる。³⁵クリントンは、議会の明示の武力行使の授権なくして、NATOとの軍事作戦を遂行したのであった。

2 キャンベル対クリントン事件

（1）訴訟の経緯と争点—下院議員の原告適格の問題

クリントンの武力行使の決定を承認する3月23日の上院決議を否決した下院議員26人（提訴後5人が加わり、民主共和両党員で31人となる。）が、議会の授権に基づかないでクリントンが空爆を開始したのは憲法と戦争権限法に反するとして、司法権にその宣言を求めたのが本件である。原告は、大統領は武力行使を48時間以内に議会に通知しなければならないとする戦争権限法4条（50 U.S.C. § 1543）a違反を主張する。クリントンがユーゴに対する軍事行動を知らせる書面を議会に出したのが、武力行使から2日後の3月26日であった。さらに、これに問題がないとしても、議会が何ら意思表示をしていないのだから、同法5条（50 U.S.C. § 1544）に従って、60日後の5月25日にはユーゴからアメリカ軍を撤退させなければならないのに、これをしなかったとする。予算法は明示の授権を欠いており、大統領の武力行使に議会が授権の意思を表示したものではないとする。クリントンは、この訴訟は原告適格（standing）を欠いており、政治問題でもあることから、司法判断適合性がないと主張した。

6月8日、ワシントンの連邦地方裁判所は、原告適格を欠くとして、本案の戦争権限の違法性には立ち入らず、本件を却下している。控訴されたが、8月2日、ワシントンの連邦控訴裁判所も原審同様、原告適格を否定する判断をした。³⁶ユーゴでのNATOとの共同の軍事行動は、コソボから軍隊を撤退させNATO主導の平和維持軍を置くことにユーゴが6月10日に合意したことで、79日間の戦闘に終止符を打った。つまり、6月10日までコソボ・セルビア区域でのセルビア人に対する爆撃は続いていたのである。アメリカ軍もこの平和維持軍に加わったが、控訴人（原告）は本件では言及していない。³⁷控訴審で大統領はムート（訴えの利益を欠く）や管轄権欠如をも主

張したが、³⁸原告適格の否定で控訴を退けた。

原審は、下院議員が、個人的に権利利益を侵害されたといった主観的な視点ではなく、議員としての地位にのみ基づいて提訴していると捉えた。³⁹議員の原告適格を認めたコールマン事件 (Coleman v. Miller, 307 U.S. 433 (1939)) では、原告たる議員は制度的損害 (institutional injury) を訴えたが、本件では、「議会が積極的に自らの権限を行使し、大統領が議会からの明白な指令を無視あるいは反故にする場合には、議員はその大統領の行為を争う原告適格を有する」と主張した。⁴⁰大統領は議員の憲法上の権限である宣戦権を奪っており、ユーゴへの武力行使を授権しないとの決議を反故にしている。議員の表決による意思表示を無視していると主張したのである。

原審である連邦地方裁判所は、権力分立に根ざした原告適格の法に鑑みて、本件では議員は原告適格を持たないとした。「原告が主張している損害 (injury)、すなわち、宣戦を行い、空爆を大統領に授権する法案を否定する議会の表決を“無効にする (nullification)”との主張は、原告適格を確立するのに十分に個別具体的ではない。原告適格が認められるには、議員である原告は、自分らの表決が“完全に無効にされた”ことを訴えなければならない。こうしたことを示すには、立法府と執行府の間に真の“憲法上の行き詰まり (impasse)”若しくは“現実の対峙”があることを示さなければならない。そうでないと裁判所は、「議会の小集団あるいは議員個人に通常の政治プロセスで対立を解決する機会がもたれないうちに問題の司法解決を促進させる」ことになってしまうであろう」。⁴¹

原審はさらに、大統領の行動や宣戦に反対した213名の議員のうちの何名かは、ユーゴ紛争に予算をつけ部隊を支援するのに賛成し、軍隊を撤退させるように大統領に指令するのを反対する表決をおこなっており、このことは、原告が有効にしようとしている議決を大統領が無効にしたとはいえないとした。⁴²クリントンは、議員は大統領を弾劾したり予算をつけなかったりすることで議員の表決権は救済される、つまりこうした他の手段があるのであるから、司法救済は否定されると主張した。原審は、議会が他に救済を利用できることだけをもって原告適格を排除することにはならないとしながらも、議会が実際に原告らとは逆の方向へ踏みだしたという事実は、原告適格の判断に関係するのであり、議会（下院）が今見たように、予算をつけたり部隊派遣を支持する決議を行ったりした事実は無視されるものではないとした。⁴³

連邦議会の議員に、大統領の行為の違法（憲）性を訴える原告適格（議員の原告適格 legislative standing）が認められるかについては、先例（レーンズ事件）がある。⁴⁴そこでは、大統領のいわゆる予算執行拒否権法（Line Item Veto Act）の合憲性が問題となった。法律が存在しても大統領は予算の執行を、議会にその旨のメッセージを送ることで取り消す（cancel）ことができるとする同法を、その法案に反対した上院と下院の議員が違憲だとして訴えた事件である。最高裁（レーンクイスト長官）は、連邦議会議員の原告適格を判断する初めての機会であると認識し、⁴⁵原告適格の問題は権力分立に関わる重要な問題だとした上で、「司法の権限を憲法上適切な領域内に保っておく時を超えた関心」であるから、本件で原告が主張する侵害が「個人的で個別具体

的で司法上認識できる」ものかどうかを精査しなければならないとする。原告は、執行府を訴える議員の原告適格が認められたコールマン事件をあげたが、本件はこれと異なるとした。コールマン事件では、カンザス州議会上院議員の原告適格が認められた。児童労働を改正する州憲法修正でカンザス州上院では反対と賛成が20対20となったが、副知事 (lieutenant governor) が賛成したため法案が可決された。カンザス州最高裁が原告の請求を棄却したので、連邦最高裁にサーシオレイライ上告をした。連邦最高裁は、「その表決が、もしそこでの反対表決が維持されるなら、可決を反故にするのに十分であったであろう20人の州上院議員は、十分に裁判所に管轄権を与える利益をもつであろう。[というのも彼らは]自分らの表決の有効性 (effectiveness of their votes) を維持していくのに [法的利益を有するからである]」として、⁴⁶原告適格を認めたのであった。

レーンクイストは、コールマンでは、その表決 (votes) が特定の立法行為を反故にする (あるいは制定する) のに十分である立法者は、当該立法行為が効力を発生する (あるいはしない) なら、自分らの表決が完全に無意味とされる (completely nullified) 場合、原告適格を有するとされたとした。本件 (レーンズ事件) では、原告たる議員は、「個人的な損害を訴えておらず、「制度的損害」を訴えているが、完全に抽象的で広汎に拡散的である」し、議会のどちらの院をも代表する者ではない。⁴⁷原告適格を否定しても、本件議員の適切な救済手段がなくなるわけではなく (法律を廃止したり予算をつけるのを拒否したりできる)、同法によって司法が認識できる損害を蒙った何者かによってその法律の違憲訴訟が提起されるのを閉ざすものにもならない。結局、本件議員の訴えている侵害は、個人的なものでもなければ、制度上といっても抽象的広汎であって、これは裁判所が原告適格を認めてこなかったところであるとした。⁴⁸

レーンズ事件で、スーター判事の補足意見 (ギンズバーグ判事が同調) は、本件が大統領と議会の対立という権力分立をめぐる政治性の高いものであるから、司法権が介入することは裁判所をこの争いに巻きこむことになるという自己抑制の原理を適用する。⁴⁹一方、スティーブンス判事 (ブレイヤー判事が同調) は、憲法が議員に保障する表決権をこの法律は奪うものでこの権利の侵害に当たるのであって、コールマンとの違いは見出せないと反論した。

さて、連邦議員が大統領の行為を争う原告適格に関しては、このレーンズ事件の最高裁判決で1つの基準が明確にされた。⁵⁰キャンベル事件の控訴審も、この最高裁判決と同じ立場にたち、他に議員が政治的手段も含めて大統領の行為の違法性を攻撃する救済手段があるから、司法救済の原告適格は否定されるとした。控訴人 (原告) である下院議員は、コールマン事件と同じ事案であるとし、クリントンの行為は議会の議決を「完全に反故にする (completely nullified)」ものだと主張した。控訴裁判所はこれを否定し、反故にするとの文言は必ずしも明確ではないとしながらも、コールマンは極めて特殊な例であり、反故にするとは、裁判所が「州憲法を修正することに関する批准の表決はいつもとは違う状況 (unusual situation) なのだとの暗黙の理解」にあるとした。⁵¹コールマンでは、州の上院議員は否決されるべきと主張した憲法修正の批准を無効にするのに無力であり、立法府内では救済を持たないものであったのに対し、本件では原告の下院

議員は大統領の戦争遂行を止めさせるのに十分な立法府の権限を持っているとした。⁵²

キャンベル事件控訴審では、原告適格以外で本件を却下すべきとする3人の補足意見が出された。シルバーマン判事は、本件で問題とされうる制定法や憲法の、例えば「戦争 (war)」というような文言に関して、それを判断する法的基準は明確ではないし、政治的問題 (political question) に属する事案であるとする。⁵³ランドルフ判事は、議員の原告適格を否定するのは慎重でなければならず、明確な基準が出されているわけではないとして、むしろ、クリントンのコンボでの武力行使はすでに終了しており、原告が継続する侵害を証明していないので、ムートであることを理由として却下すべきだとした。⁵⁴

テイテル判事の補足意見は、原告適格が問題となっている以上、大統領のユーゴでの空爆が戦争権限法上の権限を越えていないかを判断すべきとし、それは武力行使が適切かの政策問題ではなく、大統領が本件空爆に法的権限を有しているかの判断であるとして、法廷意見が政治問題として本件を処理することには反対した。⁵⁵戦争 (war) という文言は、なるほど法的には確定されていないが、1799年の米仏戦争時に裁判所は戦争の意味を定義している。憲法も戦争権限法も戦争という文言を使っており、なるほどその解釈は政治的インプリケーションをもつが、それは法解釈の問題であるとして、裁判所の責務なのだとする。「(戦争といった) 憲法上の文言は自己定義的 (self-defining) ではないから、こうした問題に答える基準は、法的基準が常にそうであるのと同じように、司法判断形成の年月を通して変遷していくのであり、裁判所が戦争権限に関する挑戦を解決する基準を展開させていくには能力が劣っていることを証明するものではない」。⁵⁶

ともあれ、キャンベル事件では、議員は原告適格を欠くとして、クリントンの戦争権限法違反を争うことはできなかった。では、議員には大統領の決定の合憲性や違法性を争う原告適格はまったく認められないのか。原審はそうではないとするが、判例上、議員の原告適格が認められるのは、「議決を無効にした (vote nullification) 時と、政治部門間で真摯な行き詰まり (genuine impasse) の時だけ」であるとする。⁵⁷レーンズ判決も、まったく認められないと断言はしておらず、議員の原告適格を認めたコールマンの判例を変更するのでもなく、コールマンは本件とは異なるとして区別した。⁵⁸

議員の原告適格は、法律の規定がある場合はともかく、権力分立の観点から認められないとする立場もある。第97回議会の一部の下院議員が上下両院などを相手取って、議会在可決した1982年の税衡平財政責任法は、歳入の徴収に関する全ての法案は先に下院に提出しなければならないと規定する憲法1条7節1項 (Origination Clause) に反して違憲であると訴えた事件で、原告適格を認めた法廷意見 (訴訟は棄却) に対して、スカリア最高裁判事は原告適格が否定されるとする補足意見を述べている。⁵⁹スカリアは、原告適格は権力分立の問題であり、司法権は私権の救済を図るのであって、議員の権利は私的人格のものではないという。「本件は、自分らの私的能力のなかでとられた行為に関する2個人間での訴訟でもなければ、個人の私的活動に関する政府の行為や命令の効果について、政府の一ないしその他の部門の官吏と個人の間での訴訟でもない。立

法府の一院の何人かの議員間での、純粹に統治機構内部の紛争であり、憲法上立法府の適切な仕事に関する、①自分らの同僚、②立法府のもうひとつの院、③執行府、の間の紛争である。こうした紛争は法裁判所には場所がない。⁶⁰原告自身は政治部門の一員であり、主張している権利は政治権力の行使（あるいは行使への参加）からなるもので、政治部門の仕事がこの紛争のまさに目的であり、「私見では、政府のいかなる官吏も、部門がどこであろうと、自分らが司法権によって認識されうる私益 (judicially cognizable private interest) である個人的な特権として自分らの統治に関する権限を行使しているのではない」と述べている。⁶¹

下院議員がアメリカ遺産河川計画 (American Heritage Rivers Initiative (AHRI)) というクリントンの大統領命令の違憲性を争った事件では、レーンズを踏襲して原告適格が否定されている。⁶²議員は、この大統領命令が立法過程における自分達の適切な役割と権限を奪うものであると主張した。AHRI は連邦機関が地域の歴史的に重要な河川 (敷) の保護を援助するとした。原告はこの執行を差し止める法案を提出したが、表決まで至らなかった。議員が立法府あるいは執行府の行為を争う原告適格は、権力分立にも配慮して慎重でなければならず、原告適格を判断するのに私人と議員の場合とで異なる扱いをすべきか、また立法過程の外で生じた紛争をそこ以外での政治的救済の道があるとき、原告適格を認めるのを控えるべきかを考慮しなければならない。⁶³議員は憲法上規定されたやり方で立法に参加し表決する権利を持ち、AHRI はこれを奪うものではないとして、⁶⁴原告適格を認めなかった。

議員が大統領の行為の違憲性を争う原告適格は、他に適切な救済手段がある限り、認められないのであろう。キャンベル事件の原告適格否定の判断は、特に新たな判示ではなく、これまでの原告適格法理を踏襲したものといえる。

(2) 戦争権限の問題

レーガン大統領のエルサルバドル軍事支援が戦争権限法違反であると29人の議員らが訴え、政治的問題であるとして退けられた事件の補足意見で、ボーク (Robert Bork) 判事は、権力分立の配慮も加えて、議員である原告が原告適格をもつのに必要な事実上の損害を主張する前に、議員の表決の無効や減少 (diminution) という権利剥奪 (disenfranchisement) に匹敵する毀損がなければならぬとして、議員の原告適格を否定している。⁶⁵キャンベル事件は、コソボ紛争に NATO と共に軍事行動をするといった大統領の決定に関する唯一の司法判断であり、その意義は無視できない。本案の問題は、憲法や戦争権限法の規定するように、大統領はコソボへの武力行使について議会の授權を要するのだからである。⁶⁶

コソボ紛争が憲法の定める戦争にあたるかを判断しなければならない。憲法は戦争について定義しておらず、憲法上の戦争をどのように定義するかは問題である。⁶⁷議会が宣戦をすればそれは戦争と認識され、国家間の戦闘状態が認められる。これを完全な戦争といい、それ以外を不完全な戦争 (imperfect war) とするが、後者でも議会の関与は要請されるとする。コソボは宣戦は

なされていないから、不完全な戦争に当たるのかが検討されなければならない。歴史的にはそうした戦争は、アメリカが多く経験してきたところである。海軍のみによる対仏準戦争 (Naval Quasi-War)⁶⁸がこれに当たるとした1800年の判例は、不完全な戦争を次のように定義する。⁶⁹

敵対状態は、場所と人と事象が制限されて、その性質と範囲がより限定された2国間に存在することがある。それは不完全な戦争と名づけられるほうが適切である。正式 (solemn) ではないから、敵対状態に関わるように授權された人が特別の権限のもとで行動し、その任務をこえることはないからである。しかしながら、それは軍事力による対外的闘争であるがゆえに、2国の何人かの構成員は正当な権力によって権威づけられているから、それは依然として公的な戦争 (public war) である。それは、すべての構成員が正式な戦争と同じような戦闘状態に入ることを授權されてはいないけれども、2国間の戦争であり、政府は一般的な権限を抑制しているのである。

コソボ紛争は、アメリカが直接攻撃を受け、あるいは侵略を受けたことに対する自衛手段でもなければ、湾岸戦争のように国連の授權に基づく武力の行使でもない。アメリカの戦争に関する国内法の枠にはめにくい武力の使用である。法的基盤は NATO への協力であるが、殺戮や難民をなくすといった人道目的に限定されている。アメリカの主権の侵害や敵対状態は、懸念されていない。アメリカ軍の正統な軍事行動が存在するというので、この不完全な戦争に該当することになる。⁷⁰

コーンは、大統領の軍事行動の前に議会の明示の授權を必要とする戦争権限法は、憲法の運用の歴史に反するとして違憲であるとの立場にたつ。彼は、本件は戦争権限に関する議会の「黙示の同意 (implied consent)」理論が承認されたものとしてみることをできるとする。「裁判所は、立法者は原告適格を持たないという判決の障害として、立法の明示の授權を要件とする戦争権限法を扱わなかった」ことは、「同盟軍事作戦 (Operation Allied Forces) の間に開会している議会は黙示の支援を」示したという。⁷¹その証左として原審のランドルフの次の補足意見を援用する。

72

大統領は議会の承認を得たように行動できたかもしれないし、もしくはそれを必要としないように行動できたかもしれない。いずれにせよ、原告の真の不服は大統領が自分らの表決を無視したことではない。それは、大統領が、戦争権限法を無視し、したがって、ニクソン大統領の拒否権をしのいで法として制定させた、以前の議会表決を無視したことである。それが次のように言うこと以上のことに匹敵するとは私には理解し難い。「大統領がわれわれの法律のひとつに違反したがゆえに、われわれ議会のメンバーは原告適格を持つ」と。こうした根拠に基づいて議会のメンバーが訴訟を提起できると判示することは、私にとってはきわめて問題である。それは原理が不確定であるからだけでなく、それがひじょうに真摯な権力分立の関心を惹起するからである。

コーンは、「戦争権限法は明確である。戦闘作戦 (combat operation) には、議会の明白な支援のみが憲法上十分なものとみなされうる」とする。⁷³しかし、議会の授権にはさまざまなものがあるともいえる。下院が上院の武力行使の授権決議を可決しなかったからといって、立法府の意思がコソボでの米軍の軍事行動すべてを停止させる命令を形成すると考えることは困難であろう。⁷⁴では、どのような意思表示であるなら、武力行使を授権したとみなされるのか。

2つの解釈がある。⁷⁵両院制 (bicameralism) と議会上程 (presentment) を重視して厳格な議会の議決を要するとする形式主義 (formalist) と、そうした要素がなくとも議会の承認を推認できればよいとする機能主義 (functionalist) である。

コソボが不完全な戦争だとして、両院の通例の意思表示としての決議が必要であるとするのが形式主義である。この立場からは、コソボでの大統領の武力行使は違憲ということになる。問題は、機能主義からはどのように評価されるかである。事後的とはいえ、予算法で軍事行動の財政的基盤を根拠づけることが議会の承認と読むことはできないか。予算法が具体的な武力の行使を授権したと読むことはできないとの批判がある。⁷⁶予算法と武力行使の授権決議は、法的性格を別にするというのである。機能主義では、武力の行使が授権されたと推認される決議とはどのようなもので、いかなる基準で判断されるのかは、必ずしも明確でない。

3 小括

キャンベル事件は、訴訟要件としての議員の原告適格で処理され、コソボ紛争への武力行使の違憲性を実体的に判断するには至らなかった。しかし、議員が大統領の戦争権限の行使に法的統制の可能性があるかどうかについてはひとつの判断を示した。本件で裁判所は、下院議員の大統領の戦争権限法違反を訴える資格を否定する根拠として、大統領は議会の議決を完全に反故にしたのではないことをあげている。大統領の行為に対する議会の態度を観察して、むしろ大統領の軍事行動を支援していると解し、これを根拠に、大統領は戦争権限法の要請する議会の明白な授権を欠いていると主張する下院議員の訴えを退けている。このように整理することも許されよう。

キャンベル事件は、戦争権限という権力分立に関する判断に、司法が謙抑的な態度を見せたともいえる。司法審査の積極性の是非は検討に値しよう。⁷⁷戦争権限法の実体的問題に専念すれば、問題は、こうしたややもすれば明示されない武力行使の承認が、戦争権限法の求める議会の特定の授権 (specific statutory authorization) を構成するのだからである。コーンは、歴史を重視して肯定する。ただし、いかなる歴史の積み重ねが憲法の規範的意義を決定するかは明確ではない。戦争権限に関して議会の忍従 (acquiescence) を黙示の同意とみなし、議会の積極的な抵抗や反論がなければ肯定されるとするようであるが、議会の沈黙をどのように評価するかは、法は必ずしも一義的ではない。裁判所が原告適格や政治的問題あるいは司法判断適合性の視点から戦争権限法に関する訴えを却下してきたのは、政治部門で生成された憲法解釈を尊重するものだとす

る。⁷⁸しかし、原告適格の判断は、本案である実定法の解釈に関わる先例拘束性をもつとみるのは飛躍であり、疑問である。

クリントンは、コソボ紛争への介入に議会の明確な意思を得ることなく武力を使用した。そして国際機関の授権のみを正統性の根拠とした。戦争権限法の問題は、議会と大統領の対外的武力行使での手続的権限の配分という古典的かつ未解決のものである。コソボ紛争は、従来のアメリカの戦争とは異質であるから、この論点をこえる戦争権限の問題を提起したといえる。ユーによれば、「おそらく、21世紀アメリカ公法システムが直面する最重要問題であり、それは、憲法は、どのように政治経済、そして安全保障のグローバリゼーションに適合していくか」に関連する。⁷⁹臨機応変にアメリカ軍を国際社会に柔軟活用していくことを考えれば、戦争権限法や憲法をはじめとする国内法の枠組みがどこまで、こうした国際機関のためのアメリカの軍事力使用に適用されなければならないかを、真摯に考える時が来ているのかもしれない。

四 コソボにおけるクリントン大統領と戦争権限法

95年12月の Dayton 和平合意の後、22000人以上ものアメリカ軍が NATO の作戦統制 (operational control) の下にある平和維持活動として、前ユーゴに派遣されている。議会は結局、クリントンの解釈に従ったということになった。これは冷戦構造下での戦争権限法の運用と何ら変わることはない。議会の大統領への敬讓 (deference) が見られたのである。⁸⁰

クリントンは、95年、マケドニアの国連平和維持活動に、議会の承認を経ることなく、アメリカ軍を出している。このときの興味深い判例がある。⁸¹アメリカ陸軍医学専門家 New 氏が95年8月、マケドニアの国連平和維持軍への参加を命じられたが、国連の記章やヘルメットの着用の命令を拒んだので、合衆国軍事法典92条違反として軍法会議 (court-martial) にかけてられた。自分は合衆国憲法に忠節を誓っているが国連やその他の機関にはなしておらず、しかも議会在平和維持軍参加に同意を与えておらず、大統領は憲法及び国連参加法6条と7条によって、議会の同意を得た上でなければマケドニアの国連部隊の一部としてアメリカ軍を用いることは禁じられているから、拒否は正統だと主張した。⁸²そして、軍法会議の判決の前に人身保護令状 (habeas corpus) を司法裁判所に求めた。しかし、司法裁判所は、軍事裁判所の判断がなされる前に判断してはいけないとの礼讓 (comity) の原則により却下し、大統領のマケドニア派兵の違憲性までは判断されなかった。大統領が国連平和維持軍へ一方的に米軍を派遣することは、国連参加法にも国連憲章にも根拠がなく、戦争権限法や憲法の定めによって議会の承認を得なければならないとの批判がある。⁸³

91年の湾岸戦争時には、議会への諮問と承認はあった。ブッシュ大統領 (当時) は戦争権限法を遵守したといえる。しかし、議会在戦争開始の審議をしたとき、アメリカ軍はすでに戦闘地域に展開されていたのであって、いわば軍事力行使の既成事実を作ってから議会に形式的に諮るといった慣例が形成された。このパターンは、コソボ紛争でクリントンが踏襲することになる。⁸⁴

議会中心の憲法システムを具体化するという戦争権限法が、こうした大統領の慣例によって無力と化していると批判する者がある。⁸⁵フィッシャーは、湾岸戦争のときに、議員等の政治家の誰一人として戦争権限法に言及して、同法がいかに大統領を制限もすればこれに権限も与えるものであるかを論じた者はなかったとして、議会だけが大統領の行動を制御できることをわきまえるべきだとする。戦争権限の曖昧さも議会の意思一つで憲法の意図する方向に持っていけるとして、次のように言う。「大統領の行為にかかる法的な曇りは、議会の同意によってのみ取り払うことができる。われわれの憲法システムは、戦争権限法によってまた、大統領の一方的な行為を議会に事前に承認させるよりもむしろ、法律の欠缺のなかで大統領が行動することを要求し、後に法的制裁を議会からいただくことによって、よりよく保護される」。⁸⁶国連のための戦争は戦争ではなく軍隊の使用であるとする、クリントン政権の論理のすり替えを批判し、国連安保理の決議に基づくアメリカの武力の行使は議会の決するところではないとする慣例を、憲法上の権限を安保理に移転するものだとして厳しく論難している。⁸⁷

一方、議会の同意は何も法律制定や宣戦や予算法の制定に限られず、もう少し広く議会の意思形成過程を検証して、大統領の議会への武力行使に関する同意要請 (presidential request for approval) を評価するものがある。大統領の国際機関への軍事的協力を支持する立場 (congressional position-taking supporting the commitment) が議会にあれば、それは部分的な議会の同意とみるべきだとする。⁸⁸これは特に冷戦以後、慣例として形成されてきた。戦争権限のほかにも例えば連邦財政支出権でも、大統領の要請があつて実際にこれに沿うように議会は意思を表明するのであり、⁸⁹議会が大統領の同意要請を明白に拒絶する法の制定や決議をしない限り、それは議会による部分的承認とみられるとするのである。ティーファーは、冷戦崩壊後、ブッシュもクリントンも議会の同意を得るような努力をしており、その背景には、それまでの大統領の全責任で国連や国際平和秩序維持のための戦争を遂行するというのではなく、議会と分かち合い、議会と共同の権限である (shared power) との認識が高まって協働していく (interactive system) 姿勢が90年代に積み上げられてきたという。⁹⁰

一方、ユーは、議会の承認は不要であり、国際機関に対する義務を履行する大統領の裁量の範囲内にあるものだとする。すでにみたように、ユーの憲法解釈は大統領が戦争を開始できるものであるもので、コンボ紛争のように多国参加の国際機関 (multilateral organization) への協力について憲法は、手続問題にのみ解答を提供しているとする。彼は、「憲法の戦争権限の配分からすれば、大統領は、すでに議会の授権なくして海外に軍事力を行使する単独の権限 (unilateral authority) を持っているから、集団安全保障の行動に参加するためにアメリカ軍を使用する自由をもっている」とする。⁹¹これは、NATO への軍事協力がアメリカにとってよいかどうかの問題ではない。しかし、NATO のような多国籍の国際機構は加盟国とは別の、利害あるいは意思決定過程の価値をもっており、今回のように武力行使に関する NATO の全会一致の決定は、戦争目的の正統性がクリアーになっているから、アメリカの参加に困難をもたらさないという。

もっとも、大統領志向派のユーでさえ、議会の強力な関与は否定していない。では、クリントン政権の安全保障政策に対して、議会は監視統制機能を果たしていなかったといえるか。この民主党政権下では、議会は共和党が優勢であった。安全保障にかんしては予算権限等を行って、執行府の監視を有効に行ってきたと評価されている。⁹²クリントンがこうした政治状況に妥協せざるを得なかったのかどうかはともかく、共和党議員を国防長官にしたり、共和党議員に人気のある者を国務長官にしたりするなど、安全保障政策の形成に、共和党つまり議会の意向を十分に反映させた。⁹³議会から見れば、その権威を政権に反映させたとも言えよう。コソボ紛争について、議会の授権がないということは、議会はいつものように大統領の武力行使を黙認していた、あるいは忍従的だとみることでもある。ユーも、「議会は、そうする政治的意思があるなら、軍事行動を進行させていくのに十分な予算を支出することを単に拒否することで、戦争をやめさせることができたであろう」という。⁹⁴

クリントン以前に、大統領が戦争を開始し議会在予算等でこれを承認するという柔軟な戦争権限システムは、慣例化していた。そうだとすれば、クリントンはこれを、アメリカという国家の安全保障とはかけ離れたところで、新たな展開に適用したともいえる。⁹⁵

アメリカ国内の憲法システムでアメリカが軍隊を派遣できないとなると、現実の国際紛争を解決するアメリカの能力を考えれば、世界の安全は担保されないことがあるかもしれない。冷戦構造の中で制定された戦争権限法であるが、大統領の行動と議会の授権が国際社会の安全を最大限にするとの現実主義の視点に立てば、憲法の要請と外交の要請を両立させるには、議会の主要なグループに執行府 (Executive) が諮問して根回しをする運用が、考えられなければならないともいえる。⁹⁶

コソボ紛争に関してクリントンは、議会からの明白な武力行使支持の意思表示を、予算の具体的な授権も含めて、ついぞ得ることなく戦争を遂行した。⁹⁷下院議員 E・イストウック (共和党・オクラホマ州) は、こう評している。「クリントン大統領は、ユーゴ攻撃への同意を多くの国に要請したが、一つの重要な国家から承認を得ることがなかった。アメリカである」。⁹⁸先に見たように、スロトムセスは、政治調整モデルが支配的になろうと予想していたが、クリントンのコソボへのアプローチは、議会からは超然とした警察行動モデルに近いものということになろうか。

国連の武力行使に関する具体的な授権がないコソボ紛争で、クリントンは、議会が拒否したにもかかわらず、これに反して対外的武力行使をした最初の大統領となったともいわれる。⁹⁹これは先例となる。ダムロシュは、コソボ紛争等を振り返り、欧米各国の国内憲法での対応を概観したうえで、立憲民主主義国家において国連憲章違反の戦争を制限するのに議会統制が重要な要素となっているとともに、議会の支援は集団的自衛権や集団安全保障体制の成功を確証させる重要な要素となっていると結論づけている。¹⁰⁰政治的には議会の審議をへた承認が望ましいことはいうまでもない。ただ、これが憲法上一義的に要請されているか、いいかえれば議会の授権のない軍事力行使は憲法上の要件を欠く違憲な戦争と断じられるのかは、憲法の戦争権限の解釈の問題

である。そしてそれは、これまで見たように、対立のあるところなのである。

五 むすびにかえて

クリントンは、その政権下でのアメリカの武力行使について、下院の共和党の反対を受けたものの、上手に議会を説得して、主導的な地位を発揮してきたといえよう。戦争権限法を違憲と非難したり、邪魔なものと退けたりすることはなかったが、議会の反発を自分の軍隊投入の決定に反映させないようにした。¹⁰¹軍隊の効率的な運用や、危機に迅速に対処するとの価値を重視すれば、議会の明示の同意を要件とするのは、憲法解釈として軽視される傾向になるであろう。¹⁰²

具体的に誰が戦争を始めて (initiate) 遂行することができるかは、憲法解釈上の大きな対立点である。大統領にあると解される場合にせよ、議会の関与がまったくないのは問題である。それが宣戦という法的に厳格なものでなければならぬかは、議論をよぶところである。コソボ紛争に関しては、大統領が議会の授権なく戦争を遂行したということよりも、議会在否定も授権も明確な意思表示をなすことができなかつたことをむしろ問題視すべきかもしれない。議会在大統領の行動を制裁する地位にあるわけで、戦争遂行中でもそうした議決をなしうるのである。¹⁰³議会の関与についてキャンベル事件で司法権の解釈が期待されたが、原告適格で退けられた。やはり判断を避けたのではとの印象は、否定できない。¹⁰⁴

クリントンのコソボ紛争における戦争権限の法解釈をどのように評価するかは、憲法学での議会志向派と大統領志向派のどちらを支持するかによってわかる。司法権がこれに禁欲的な立場にある以上、法的には決着したものとなつてはいない。

ところで、コソボ紛争でのクリントンの米軍事力行使には、国際法違反の議論もある。NATOは国連安保理の武力行使の授権なくして軍事行動をとつたし、また内政不干涉原則を定めた国連憲章2条4項に違反する可能性もあるというのだ。¹⁰⁵関連する国連憲章43条は、安保理の要請に基づく軍事行動のための軍隊の提供は特別協定を結ぶことを前提とし、「この協定は、安保理と加盟国との間又は安保理と加盟国群との間に締結され、かつ、署名国によって各自の憲法上の手続きに従つて批准されなければならない」(3項。傍点筆者)とする。これが国連軍のための憲章42条の協定とする考えもあるが、42条つまり国連軍と切り離して安保理は特定の強制行動を決定し、軍事行動を授権できるとする解釈が一般的である。¹⁰⁶ここでは、クリントンのコソボへの武力行使を正統化する発言を引用しておくにとどめよう。「間違つてはいけない。われわれとわれわれの同盟国が行動する意思をもたないなら、さらなる殺戮が起ころのだ。侵略者を処理するのに、躊躇は殺しのライセンスである。しかし行動と決心は、軍隊を阻止し命を救うことができる」。¹⁰⁷

なお、コソボ紛争と憲法にかんしては、大統領の軍隊指揮権委譲の問題がある。コソボ紛争での全面的指揮官は、NATO 連合総司令官とアメリカのヨーロッパ軍最高司令官の2つの地位をもつていた。空爆はNATO軍のイギリス人司令官によってなされたこともあつた。クリントンは

ボスニアやソマリアを含め、外国の司令官に指揮権を委譲するのに積極的であったといわれている。これは先例がないので、アメリカ政府以外に権限を委任することは憲法上認められていないとの批判が生じる。¹⁰⁸検討は他日を期したい。

1 軍事力のこうした機能については、See, THOMAS G. WEISS, *MILITARY-CIVILIAN INTERACTIONS: INTERVENING IN HUMANITARIAN CRISES* (1999).

2 国連憲章42条は、安全保障理事会が39条にいう平和への脅威、破壊あるいは侵略と決定した行為に対する非軍事的制裁が不十分であると認めた場合、「国際の平和及び安全の維持又は回復に必要な空軍、海軍又は陸軍の行動をとることができる」との軍事的措置を認めている。

3 富井幸雄「国際連合安全保障理事会の武力行使の授權決議の履行とアメリカ戦争権限法システム」大東文化大学紀要36号〈社会科学〉37頁, 1998年。わが国でも集団安全保障体制に軍事力(自衛隊)を使用することが憲法に反さないか、政治レベルでも議論されている。ただこの問題は憲法9条解釈の論点としては存在していたのであり、学説は否定的であるといえよう。横田耕一「日本国憲法と国際連合—「集団的安全保障」と「中立」を中心に」小林直樹古希記念『憲法学の展望』(有斐閣, 1991年)425頁。この問題が憲法の隙間であるとしてこれを法律で埋める政治の動きを警戒するものとして、高見勝利「平和主義の現在と未来—岐路に立つ9条論」ジュリスト1222号123頁, 2002年。なお、集団安全保障のコミットメントに関する日本国憲法あるいはその解釈の曖昧さを批判して、国際社会への貢献を明確にすべきだとするものとして、安藤仁介「国際社会と日本—日本国憲法と国際協調主義」佐藤幸治=初宿正典=大石真編『憲法五十年の展望 I 統合と均衡』(有斐閣, 1998年)273頁。

4 富井幸雄「国連集団安全保障体制とアメリカ憲法上の軍隊指揮権—アメリカの軍の指揮権は国連に委任できるか」大東文化大学紀要〈社会科学編〉35号, 135頁, 1997年。

5 Judith A. Miller, *Reflections on National Security and International Law Issues during the Clinton Administration*, 3 CHI. J. INT'L L. 219, 220 (2002).

6 Alexander C. Linn, Note, *International Security and the War Powers Resolution*, 8 WM. & MARY BILL OF RIGHTS J. 725, 727 (2000).

7 Ryan C. Hendrickson, *War Powers, Bosnia, and the 104th Congress*, 113 POL. SCI. Q. 241, 241 (1998).

8 富井, 前掲(3)論文, 参照。

9 David G. Adler, *Clinton, the Constitution, and the War Power*, in DAVID G. ADLER & MICHAEL A. GENOVESE, EDs., *THE PRESIDENCY AND THE LAW: THE CLINTON LEGACY* 18, 18 (2002).

10 John L. Yoo, *Kosovo, War Powers, and the Multilateral Future*, 148 U. PA. L. REV. 1673, 1673 (2000). クリントンの「最も注目すべき憲法へのインパクトは戦争権限の領域である」という。Id. at 1674.

11 War Powers Resolution, Pub. L. No. 93-148, 87 Stat. 555 (1973), codified at 50 U. S. C. § § 1541-1548. 「戦争権限法は、朝鮮とベトナム—大統領の発意と議会の黙従が記された2つの紛争—の両方でのアメリカの経験からの直接の産物である」。The George Washington University Law School War Powers Project under the Direction of Professor Peter Raven-Hansen, *The War Powers Resolution: Origins, Criticism and Reform: Chapter 7: The WPR Rules of Construction: Section 8*, 2 J. NAT'L SECURITY L. 111, 112 (1998).

12 50 U. S. C. § 1541.

13 50 U. S. C. § 1542.

14 50 U. S. C. § 1543 (a).

15 50 U. S. C. § 1543 (b) (c).

16 50 U. S. C. § 1544 (b).

17 50 U. S. C. § 1544 (c).

18 50 U. S. C. § 1547 (c).

19 Eugene Rostow, *Great Cases Make Bad Law: The War Powers Act*, 50 TEX. L. REV. 833, 855-56 (1972).

20 U. S. Const. Art. 1, § 8, cl. 11, art. 2, § 2, cl. 1.

21 Linn, *supra* note 6, at 734-37.

22 William Michael Treanor, *Fame, The Founding, and the Power to Declare War*, 82 CORNELL L. REV.

- 695, 696-7 (1997).
- 23 *Id.* at 772.
- 24 Louis Fisher, *Unchecked Presidential Wars*, 148 U. PA. L. REV. 1637, 1657 (2000).
- 25 John C. Yoo, *War and the Constitutional Text*, 69 U. CHI. L. REV. 1639 (2002).
- 26 DANIEL A. FARBER, WILLIAM N. ESKRIDGE, JR., PHILIP P. FRICKEY, *CONSTITUTIONAL LAW: THEMES FOR THE CONSTITUTION'S THIRD CENTURY* 934-35 (2nd. ed 1998). ダムロシュは、大統領と戦争権限法について次のように総括している。クリントンを含むこれまでの「どの大統領も、議会が敵対状態に軍を出動させる決定を分担する地位が憲法上認められていることに明白に譲歩したものはない。どの大統領もその憲法2条の権限を行使する最高司令官を議会が統制することが合憲であると譲歩したものもない。にもかかわらず、戦争権限法遵守のパターンは、原理の相違を具体的な対峙に押し込めるのを望まないことをまさに示唆するものとして、現出したのであった」。Lori Fisler Damrosch, *The Constitution under Clinton: A Critical Assessment: The Clinton Administration and War Powers*, 63 LAW & CONTEMP. PROBS. 125, 131 (2000).
- 27 湾岸戦争と戦争権限法の問題については、富井幸雄「合衆国憲法と湾岸戦争—アメリカの武力行使に関する法的問題」新防衛論集21巻2号101頁, 1993年, 参照。
- 28 富井, 前掲(3)論文, 46-47頁。
- 29 *Campbell v. Clinton*, 52 F. Supp. 2d 34 (D. D. C. 1999).
- 30 *Id.* at 37-39. STEPHEN DYCUS, ET ALS., *NATIONAL SECURITY LAW* 409-414 (3rd ed. 2002); Sean D. Murphy, ed., *Contemporary Practice of the United States Relating to International Law*, 93 AM. J. INT'L L. 628 (1999). コソボ紛争の歴史的背景と経過について, 定形衛「コソヴォ危機と五〇年目のNATO」法律時報71巻9号24頁, 1999年, 参照。
- 31 1898年の米西戦争のときからそうであるという。Charles Tiefer, *War Decision in the Late 1990s by Partial Congressional Declaration*, 36 SAN DIEGO L. REV. 1, 14 (1999).
- 32 Pub. L. No. 106-31, 106th Cong. 113 Stat. 57, May 21, 1999.
- 33 113 Stat. 79 (1999), 113 Stat. 80 (1999).
- 34 113 Stat. 80 (1999).
- 35 Adler, *supra* note 9, at 42.
- 36 *Campbell v. Clinton*, 203 F. 3d 19 (D. C. Cir. 2000).
- 37 *Id.* at 20 n.1.
- 38 補足意見でランドルフはムートであるとして却下すべきであると主張している。*Id.* at 28-34 (Randolph, J., concurring).
- 39 52 F. Supp. 2d, at 41 n.6.
- 40 *Id.* at 42.
- 41 *Id.* at 43. もっとも大統領の行為を司法で争うのができないわけではなく, 大統領が戦争権限法に従わないことによって個人的な損害を受けたと立証できる場合には可能性があるとし唆する。*Id.* at 43 n.8, 45.
- 42 *Id.* at 44.
- 43 *Id.* at 45 n.11.
- 44 *Raines v. Byrd*, 117 S. Ct. 2312 (1997).
- 45 *Id.* at 2318 (Rehnquist, C. J.). なお下級審ではいくつかの判例がある。*Id.* at 2318 n.4.
- 46 307 U. S., at 438, 446.
- 47 117 S. Ct., at 2318. 原告らの「原告適格の主張は、政治権力の損失に基づくものでもなければ、損害をより具体的にする何らかの私的な権利の損失に基づくものでもない」。 *Id.*
- 48 *Id.* at 2322. こうした事件に議員の原告適格を認めることが非合理的であるとはいえず, 現にヨーロッパのいくつかの国ではそうしているのである。しかし, 明らかにアメリカはそうした制度を憲法上としてこなかったのであるという。
- 49 *Id.* at 2323-2325 (Souter, J., concurring).
- 50 *Clinton v. City of New York*, 524 U. S. 417, 118 S. Ct. 2091 (1998).
- 51 203 F. 3d, at 22.

- 52 *Id.* at 23. 「連邦議会は大統領の戦争開始 (war making) をやめさせるのに使うことができる広汎な (broad range) 立法の権限をもっている」。 *Id.*
- 53 *Id.* at 24-28.
- 54 *Id.* at 28-37.
- 55 *Id.* at 37-41.
- 56 *Id.* at 37.
- 57 *Id.* at 45.
- 58 117 S. Ct., at 2319-2320, 2320 n.8.
- 59 *Moore v. U. S. House of Representatives*, 733 F. 2d 946, 956-965 (2nd. Cir. 1984).
- 60 *Id.* at 957.
- 61 *Id.* at 958-9.
- 62 *Chenoweth v. Clinton*, 181 F. 3d 112 (D. C. Cir. 1999).
- 63 *Id.* at 114.
- 64 *Id.* at 115.
- 65 *Crockett v. Reagan*, 720 F. 2d 1355, 1357 (1983).
- 66 クリントンは陸軍の導入について、自分が戦争権限の国内法解釈に違った立場であるかどうかに関わらず、自分は十分に議会に諮問したし、事前に議会の支持を要請したと述べた。これは「執行府の立場を維持するいまやきまりきったパターン (now-familiar pattern)」だとする。Damrosch, *supra* note 26, at 138.
- 67 Michael Hahn, Note, *The Conflict in Kosovo : A Constitutional War?* 89 GEO. L. J. 2351, 2360 (2001).
- 68 STANLEY ELKINS & ERIC MCKITRICK, *THE AGE OF FEDERALISM* 643-662 (1993).
- 69 *Bas v. Tingy*, 4 U. S. (4 Dall) 37, 40 (1800).
- 70 Hahn, *supra* note 67, at 2363-64. したがってクリントンは戦争に関する議会の承認を得ることになるとする。
- 71 Geoffrey S. Corn, *Clinton, Kosovo, and the Final Destruction of the War Powers Resolution*, 42 WM. & MARY L. REV. 1149, 1181-82 (2001).
- 72 203 F. 3d, at 31 (Randolph, J., concurring).
- 73 Corn, *supra* note 71, at 1174.
- 74 Mark B. Stern, *War Powers Revisited : Commentary : Congress, Standing and the War Powers Act*, 37 STAN. J. INT'L L. 205, 206 (2001).
- 75 Hahn, *supra* note 67, at 2367 (2001).
- 76 *Id.* at 2378.
- 77 この問題についてはとりあえず, H. Lee Halterman, Jules Lobel, Joel E. Starr, Michael Ratner, James Klimaski, *War Powers Revisited : Commentary : the Fog of War*, 37 STAN. J. INT'L L. 197 (2001). 判決を評価するものとして, J. Richard Broughton, *What Is It Good for? War Power, Judicial Review, and Constitutional Deliberation*, 54 OKLA. L. REV. 685 (2001).
- 78 *Id.* at 1185, 1188.
- 79 Yoo, *supra* note 10, at 1706.
- 80 Hendrickson, *supra* note 7, at 257. 彼はともかく軍隊を派遣して議会にどうしようもなくさせるといふ手法が功を奏したとし、戦争権限法の法的問題の核心である議会と大統領の権限配分の関係は、ベトナム戦争のようなアメリカの軍事行動がうまく行かない状況にならないと真摯に論じられないであろうと結んでいる。*Id.*
- 81 *New v. Cohen*, 129 F. 3d 639 (D. C. Cir. 1997).
- 82 *Id.* at 641.
- 83 Dean N. Reinhardt, *Comment : the United States Military and United Nations Peacekeeping Operations*, 19 Hous. J. INT'L L. 245 (1996).
- 84 Paul W. Kahn, *War Powers and the Millenium*, 34 Loy. L.A. L. REV. 11, 25 (2000). クリントンは従来の大統領と同様に、軍事力行使について議会の承認を事前にもらうことが義務付けられているとの立場をとっていない。Damrosch, *supra* note 26, at 131-32. ダムロシュは、コソボ紛争に関しても基本的に

は同じであるとする。 *Id.* at 140.

85 Louis Fisher & David Gray Adler, *The War Powers Resolution : Time to Say Goodbye*, 113 POL. SCI. Q. 1, 18-20 (1998).

86 *Id.* at 18.

87 *Id.* at 19-20.

88 Tiefer, *supra* note 31, at 40.

89 *Id.* at 23.

90 *Id.* at 4, 27, 35.

91 John C. Yoo, *UN Wars, US War Powers*, 1 CHI. J. INT'L L. 355, 365 (2000).

92 Charles Tiefer, *Congressional Oversight of the Clinton Administration and Congressional Procedure*, 50 ADMIN. L. REV. 199, 200, 206 (1998).

93 *Id.* at 205.

94 Yoo, *supra* note 91, at 358, 364.

95 Andrew J. Bacevich, *The Use of Force in the Clinton Era : Continuity or Discontinuity?* 1 CHI. J. INT'L L. 375, 378-9 (2000).

96 Linn, *supra* note 6, at 757-58.

97 「不健全な憲法状態 (unhealthy constitutional situation)」と非難する者もある。Abraham D. Sofaer, *The War Powers Resolution and Kosovo*, 34 LOY. L. A. L. REV. 71, 79 (2000).

98 Fisher, *supra* note 24, at 1669-70.

99 Nancy Kassop, *Clinton's Impact on the Scope of Presidential Power*, in DAVID G. ADLER & MICHAEL A. GENOVESE, EDS., *THE PRESIDENCY AND THE LAW : THE CLINTON LEGACY* 1, 3 (2002).

100 Lori Fidler Damrosch, *Constitutional Control of Decisions to Use Military Force*, 国際法外交雑誌101 卷4号1頁, 11頁, 23頁, 2003年。

101 ダムロシュは、クリントンは彼の前任二者（レーガンとブッシュ）に比べてはるかに議会の憲法上の役割も含めて尊重する立場であるが、「憲法上の権限の行使に伴う責任を果たすように議会を説得するのはさほど成功しなかった」とする。Damrosch, *supra* note 26, at 141.

102 例えば、冷戦崩壊後アメリカの国際社会への軍事協力の主要なものとして、ハイチへの介入に象徴されるような低強度紛争 (LIC) への対応が重要な柱となっているが、大統領の先占が憲法の慣例上、また制憲者の意図から認められるとする議論がある。Mark T. Uyeda, *Presidential Prerogative under the Constitution to Deploy U. S. Military Forces in Low-Intensity Conflict*, 44 DUKE L. J. 777 (1995).

103 Adler, *supra* note 9, at 47.

104 キャンベル判決は司法権の役割放棄 (abdication) であり、原告適格の要件を緩和して形式主義の解釈 (議会の明白な授権行為が必要) との判断をすべきとの批判がある。Hahn, *supra* note 67, at 2392.

105 NATO の武力行使の適法性を検証するものとして、Walter Gary Sharp, Sr., *Special Feature : Operation Allied Force : Reviewing the Lawfulness of NATO's Use of Military Force to Defend Kosovo*, 23 MD. J. INT'L L. & TRADE 295 (1999).

106 藤田久一『国連法』(東京大学出版会, 1998年) 342頁。

107 Sharp, *supra* note 105, at 324.

108 Yoo, *supra* note 91, at 367 ; Yoo, *supra* note 10, at 1708-1720. 富井, 前掲 (4) 論文, 参照。