

令和 5 年 6 月 17 日現在

機関番号：32689

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2019～2022

課題番号：19K23162

研究課題名（和文）戦争権限の立法的統制の研究

研究課題名（英文）Legislative Control over War Powers

研究代表者

望月 穂貴（Mochizuki, Hotaka）

早稲田大学・法学大学院・その他（招聘研究員）

研究者番号：90844126

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,200,000円

研究成果の概要（和文）：戦争権限が現代において激しく論じられるのは、第二次大戦後にはじまる「安全保障国家」の整備による。この時期に行われた常備軍やその運用機構の整備によって、連邦議会が戦争権限に係わる機会が減少し、実質的に憲法が定めていた様々なプロセス（宣戦布告その他）が陳腐化し、爾来これへの対応を連邦議会は迫られている。本研究では、対応分野の一部である秘密軍事活動に対する議会の関与や、財政権を用いた軍事に対する統制活動について検討を加えた。さらに、連邦議会の戦争権限統制を困難にするのは、必ずしも単一の法案・活動の欠陥のせいではない。連邦議会の活動を困難とする現代政治の問題状況に対しても検討を加える。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の上記成果は、ともすれば米国の1973年戦争権限法をめぐる学説対立に還元されがちな戦争権限に関する議論について、連邦議会の活動の多様さに注意を促すという点で意義を有する。現代の軍事活動の主体は、正規軍に限られるものではなく、正規軍以外の軍事的手法にどのようにして向き合うべきなのかについて検討する必要があるところ、本研究では、秘密軍事活動への連邦議会の関与を例として、一定の理論的な視座を得られたと思われる。本研究が開いた視座により、秘密軍事活動に限らず、多様な主体、多様な活動に対する議会統制についてさらに検討を加えるための土台を作り得た。

研究成果の概要（英文）：The modern war power debates stems from the establishment of the "national security state" that began after World War II. Through the development of a standing army and its operational mechanisms during this period, opportunities for Congress to be involved in war powers decreased, rendering various processes defined by the Constitution obsolete. Since then, the Congress has been compelled to address this situation. This research examines the involvement of Congress in covert operations as part of its response, as well as the fiscal control over military affairs. Furthermore, it considers the contemporary political landscape that makes it challenging for Congress to exercise war powers, which is not solely due to deficiencies in individual bills or activities.

研究分野：公法学

キーワード：戦争権限 アメリカ憲法 権力分立 秘密軍事活動 財政権 議会拒否権 情報機関

## 1. 研究開始当初の背景

安全保障や軍事に関する統制は立憲主義にとって古くて新しいテーマである。現代において有効な軍権統制の手法の需要は(残念ながら)大きいと言わなければならない。かかる問題意識を持ちながら、本研究では、合衆国憲法の戦争権限に着目し、それがしばしば法的問題としてよりは、政治的調整として扱われてきたことにも着目しつつ、著名な1973年戦争権限法以外の議会統制の手法にもなるべくフォーカスして検討を加えようと考えた。狭義の問題関心についてさらに詳述すると、下記ようになる。

アメリカ合衆国憲法の条文では、連邦議会が「戦争を宣言…」するものとされ、大統領が「合衆国の陸海軍…の最高司令官」と位置付けられている。憲法の条文は非常に簡易な規定をしており、誰が武力行使を開始できるか、その遂行や終了のプロセスはいかなるものか、答えはまったく明確ではない。このような戦争権限条項は連邦議会と大統領の争いの種であり続けてきており、今日まで議論は混迷を深めている感がある。学説は、議会がすべての軍の投入を授權すべきとする議会優位説と、正式な宣戦布告以外は大統領のみの決定で足りるとする大統領優位説に分かれ、現実政治とリンクした鋭い対立がある。

連邦最高裁の判例法理も、戦争権限について決定的な準則を供給しているわけではない。たとえば、以前の論考(引用文献)で議論した、大統領の外交における優位を強調する合衆国対カーチス・ライト社判決(1936年)が、大統領優位説によってよく引き合いに出される。連邦議会の外交問題への関与を否定するような文言が書かれているけれども、少なくとも当時、連邦議会は判決の趣旨などお構いなしに大統領を制約する立法を続けているのが実態だった。議会優位説からは、1952年の鉄鋼所接收事件(ヤングスタウン・シート・アンド・チューブ社対ソーヤー判決)に附されたジャクソン判事の著名な同意意見が引かれる。カーチス・ライト社判決をほとんど傍論扱いし、大統領の権限を限定的に捉えた本判決も、実は、権限分配の実質論にはあまり手をつけておらず、しかも連邦最高裁はこれ以降、実質論に着手していないというのが実態である。

連邦最高裁が権限分配の実質論に着手しない以上、裁判所の判例法理によって規律されない領域がどうしても発生する。政治部門の行動によって憲法が形作られていく領域として戦争権限をとらえ、政治部門の行動や制度的配置を見極め、それらの効果を検討することによってアプローチする。

## 2. 研究の目的

以上のような背景から、最終的に、以下のような目的を設定して取り組んだ。

### (1) 第一の目的

引用文献で議論した諸裁判例がそうであったように、戦争権限問題はベトナム戦争の時代に特に激しく議論され、今日まで続いているという状態である。ベトナム戦争は国内での反対運動も非常に激しく、それだけに戦争権限問題が熱く議論されたのは当然のことである。

ただ、戦争権限条項の曖昧さは、憲法制定時以来のものなのであり、なにゆえにこの時代に特に激しく議論されたのか、そして大統領の拒否権を覆しつつも1973年戦争権限法の制定に至ったのかについて、より突っ込んだ把握をする必要がある。

### (2) 第二の目的

著名な1973年戦争権限法以外に連邦議会がどのような形で戦争権限と係わるのか、主として下記の点に着目して検討する。

#### 秘密軍事活動

1973年戦争権限法は、「合衆国軍(United States Armed Forces)」を規制対象としている。しかしながら、大統領の軍事的なカードは合衆国軍だけではない。たとえば、秘密軍事作戦がそれである。これは単なる作戦用兵上の秘密ではない。現地武装勢力を秘密裏に援助する形で軍事作戦を行うものである。合衆国軍は投入されないから、1973年戦争権限法や連邦議会の憲法上の権限を回避しうる。これに対して連邦議会はどのような対応をとっているのか。

#### 財政権

軍隊を動かすのに先立つものはお金である。合衆国憲法では、支出を許可する権限は連邦議会に与えられている。財政権は、との関係でも重要である。合衆国軍にあらざる手段(1973年戦争権限法が適用されない)を使う際でも、財政権によるコントロールは理論上回避できない。連邦議会は財政権によってどのような形で戦争権限を行使しているか。

### (3) 第三の目的

1973年戦争権限法は、非常に毀誉褒貶が激しい法律である。当然執行権側や、大統領優位説をとる学説からはそれが大統領の権限に対する容喙であって違憲であるとされる。一方、議会優位説を唱える学説の側からも、それが実効性を必ずしも発揮できていないことなどに対して批判の声があがり、改正要求があがるのも度々のことである(たとえば、バイデン大統領も連邦議会議員時代に、超党派の大規模な改正案の提案者になっている)。上記の問題関心に基づき、戦争権限法の問題点の正味を明らかにする。

### 3. 研究の方法

以上の目的を達成するため、主にアメリカ合衆国憲法の戦争権限に関する学説、判例、立法に関連する文献研究に取り組むこととした。

### 4. 研究成果

本研究では、以下の(1)～(3)を明らかにすることができたと思われる。主に、引用文献でその一部を公刊している。他方、今後の課題として浮上した点を(4)で記した。

#### (1) 第一の目的との関係

大統領が専断的に軍を投入しているのであれば、それを可能としている制度的な基盤が存在するわけである。そもそも19世紀においては、現在の合衆国にあるような大規模な常備軍が存在しない状況だった。軍を投入する前に、連邦議会にそれを作ってもらわなければならないわけであり、その意味で、連邦議会の優位性が、現実の状況によって確保されていたところがある。先に挙げたカーチス・ライト社判決は、第二次大戦前の著名な中立法に係わるものであるが、まさにこれは政権の外交政策に対する強い抑制に他ならない。

こうした状況が変化するのは、第二次大戦後にはじまる「安全保障国家」の整備による。1947年の国家安全保障法によって、国防総省(設立当初は全国軍政省)、中央情報局(CIA)、国家安全保障会議(NSC)が設立された。中でも、専門スタッフを抱えたNSCの意思決定には、立法府の目が届きにくい(たとえば、NSCスタッフの長となる安全保障問題担当大統領補佐官は、議会承認を受けないポストである)。省庁が検討し、議会が干渉するという政策形成過程が、NSCが決定し、議会が追認するという過程へと変容を被った。同時に、1948年選抜徴兵法によって常備軍が整備され、執行権は、主導権を握るに足る政策形成能力を手にした。朝鮮戦争への軍投入は、国連の「警察行動」を理由とし、連邦議会の宣戦布告をしていないわけだが、そうした軍投入のありさまは、このような憲法秩序の変化のあらわれである。要するに、この時期に行われた常備軍やその運用機構の整備によって、連邦議会が戦争権限に係わる機会が減少し、実質的に憲法が定めていた様々なプロセス(宣戦布告その他)が陳腐化していた。こうした体制の問題が様々噴出したのがベトナム戦争の時期であり、1973年戦争権限法はその対応として立法された。

#### (2) 第二の目的との関係

##### 秘密軍事活動

中央情報局(CIA)が国家安全保障法によって設立されたことは先に述べた。ただ、法律には秘密軍事活動に関する規定は存在していなかった。では法律上どのようにしてCIAの秘密軍事活動が行われたのかといえば、「NSCが随時に指示する国家安全保障に影響するインテリジェンスに関連する機能と責務を遂行すること」という一般条項を通じて、様々な工作活動に従事していたのである。

これに対して、連邦議会にはそのカウンターパートが存在しなかった。早くも1961年のピッグス湾事件に見られるように、秘密軍事活動がエスカレートすれば、全面戦争の戦端を開きうるものが露呈してしまった。さらに、CIAの外国政府転覆活動や国内スパイ活動が暴露されるに至り、情報機関を監視する必要があるという問題意識が浮上してきたのである。1975年のチャーチ委員会調査では、秘密活動は、大統領が責任を有する国家安全保障の遂行に必要なものではあるが、他方で連邦議会も外交と安全保障の責任を共有しており、執行部が単独で事を進めることは不適切であるとされ、最終的に、情報機関が議会の監視から免れていたことが失敗と非効率の原因であったという認識に立ち、常時監視体制の構築に乗り出すように勧告した。これにより、両院に常設のインテリジェンス特別委員会が設置されることになり、爾来、連邦議会への情報提供が法制化されてきた。

現在の体制の概略を記すと、情報機関は、連邦議会におけるカウンターパートたるインテリジェンス委員会に対して機密情報提供の義務を負う。ただし、例外的状況においてブリーフィング先を限定する必要がある場合は、両院インテリジェンス委員長・少数派筆頭委員、下院議長・少数派院内総務、上院多数派・少数派院内総務(通称「八人のギャング」)のみに通知対象を限って良いとしている。とはいえ、どんな場合でも、たとえ提供先を一部の重鎮議員に絞り込んででも機密情報を提供させることを明確化したのであり、その意義は少なくない。また、さらに細かいレベルの話であるが、委員会の専門スタッフに対しても、セキュリティ・クリアランスを受けた上で情報提供がされるのは、連邦議会の専門性を向上させていく上で極めて重要だと思われる。

ただ、情報提供のタイミングは「時宜にかなう方法」に止まり、事前の通知と授権ではない。員会に機密情報が開示されるといっても、機密指定されていることには違いなく、他議員や公衆へ情報を活用したアピールをすることは難しい。例外的場合と位置付けられているはずの「八人のギャング」ブリーフィングが多用され、個人ごとの情報提供になるため討議の機会が確保されないこと、執行権の要求によって委員会スタッフ出席が拒否され、メモも取れないことなど、今日においても依然課題はある。

また、執行権との関係での課題のみならず、連邦議会の内部事情から生じる課題があるのも着

目すべき点である。上述の問題は連邦議会の権限をさらに強化することによって解消できるが、下記は、「連邦議会」の権限を強化することによっては乗り切れないからである。すなわち、連邦議会独特の委員会制度とそれに伴う委員会相互の権限争いや、イラク大量破壊兵器偽情報問題の調査の際に典型的にあらわれた、党派対立による委員会活動の停滞がそれである。特に後者は、アメリカ政治の分極化が深刻になるいま、特に重大な問題でありうる。もっとも、政治の分極化は今に始まったことではない。実際、インテリジェンス委員会では、設立された当初より超党派的運営の努力をしてきた歴史がある。また、政党の側でも、委員会メンバーを関連する他委員会に所属させるといった、人事面の工夫を行ってきたのである。

### 財政権

憲法規定および関連法規により、連邦議会は財政について非常に強力な権限を有している。最初に確認しておくべきことは、連邦議会の財政に関する権限は、歳出予算法という法形式で行われることである。歳出予算法案（appropriation bill）は、法形式としては法律（act）と同様である。法律に対するのと同じ制限が歳出予算法にも当てはまることになる。

連邦議会の財政権の行使について、大統領は拒否権を用いて対抗することができる。連邦議会の歳出予算法案は、両院の歳出予算委員会の分野別小委員会できりまとめられ、分野後に作成される。もっとも、ここ十数年以上、連邦議会の予算過程では、歳出予算法案の完成が次会計年度に間に合わないことが常態化しており、委員会審査が終わっていない状態の法案を全部まとめてオムニバス法案（omnibus bill）として本会議に上程することがふつうである。オムニバス歳出予算法案を拒否すれば、自己の政策実現もまったく見込めなくなるから、大統領は拒否権を発動しにくい。歳出予算法案への拒否権発動は、ここ十数年ではほとんど見られないのである。

歳出予算法は、法律である以上、当然ながらそれ自体が憲法に反してはならない。憲法が歳出について直截に語っている大統領や判事の報酬条項は当然として、それ以外にも、たとえば第一修正に反して国教を樹立するような支出を行うことはできないことや、歳出に違憲の条件を付してはならない等の制限がつく。同様に、権力分立論の観点からすれば、憲法上大統領固有の権限と位置付けられているような権限について容喙する歳出予算法は違憲であるといえるであろう。ただ、このような観点を財政権においてとることは実益が乏しい。この観点は、連邦議会が財政権をどこまで行使できるかという問題を、戦争権限の大統領優位説と議会優位説の対立に還元するということを意味するが、それは先述した堂々巡りに他ならないのである。

そこで、実際にいかなる支出制限を行っているかということを検討してみると、連邦議会は、支出制限によって直接戦闘活動をやめさせるようなことも試みていることが分かる。先述した秘密軍事活動に関する支出制限を試みる例もしばしば見られる。その中でも特に有名なのが、イラン・コントラ事件で問題となった1984年のポランド修正法であろう。ニカラグアにおける秘密軍事活動への支出を禁じる本法に対して、レーガン政権では支出をごまかすためにイランへの武器売却益をコントラ支援に流用したが、これが露頭し、政権も非を認めざるを得なかった（レーガンの政治生命もかなり危うかった）という事件の流れはよく知られている。

実は、この事件における連邦議会の調査委員会報告書には、政権を擁護する少数意見が書かれており、大統領の「核心的外交作用」に干渉する場合には、法律は違憲無効にされるべきであると述べていた。ただ、「核心的外交作用」が何かとは必ずしも明らかではなく、法律を無効とするプロセスも特定されていない。そもそもポランド修正法がどうしても好ましくないのであれば、拒否権を用いるべきであったと指摘された所以である。

法律の露骨な無視に出たイラン・コントラ事件に対し、もう少し「穏当」あるいは陰湿な対抗策もある。いわゆる署名時声明である。大統領は法案に署名する際に声明を附するが、その中の条項が違憲であるとか、解釈の指針を示すような内容を盛り込むものである。ブッシュ（子）政権が敵性戦闘員の処遇に関する条項を盛り込んだ歳出予算法案に対して、従わないような姿勢を見せたことが大きな問題となり、爾来、署名時声明は合衆国憲法の大論点に浮上している。もっとも、実際に政権が自己の法解釈を押し通せるかどうかは、連邦議会がどのくらい監視をする（しない）かにかかっているというのが実務レベルでみた際の実態であり、必ずしも連邦議会の財政を用いたコントロールにとって脅威になるとは限らない。

### （3）第三の目的

結論からいえば、1973年戦争権限法それ自体の欠陥（それも様々指摘されているが）よりも、戦争権限法が想定していた連邦議会の立場、ありようがまったく変わってしまったことが、戦争権限法の苦難の原因ではないかと思われる。戦争権限法は、両院一致決議（concurrency resolution）という形式で、大統領に軍投入を終了するように要求する、いわゆる議会拒否権条項を有する。ところが、1983年の移民帰化局対チャダ連邦最高裁判決によって、それまで連邦議会が依拠していた議会拒否権の多くが違憲とされるに至ってしまった。連邦最高裁は、両院合同決議（joint resolution）の形式による議会拒否権は違憲としていないが、両院合同決議は法形式としては法律（act）と同等であって、大統領の拒否権の対象となるから、議会拒否権が大統領の拒否権によって制約されることになる。実際、両院合同決議の形式による戦闘終了の試みは、ことごとく拒否権によって覆されている。

連邦議会と執行権との関係のみならず、連邦議会内部の変化も重要である。連邦議会議員が一致結束して執行権に対抗するという姿勢が見られなくなり、「抑制と均衡」のシステムが働きに

くくなっているという指摘が見られる。特に政党政治の分極化が進むいま、この状況はいっそう深刻化しているといえるだろう。

そうだとすれば、戦争権限法をめぐる激しい議論が行われているけれども、法律それ自体を変更することによって問題が解決することにはならない。現代政治において連邦議会が陥っている困難な状況全体を認識した上で議論に臨む必要であるといえよう。

#### (4) 今後の課題

本研究では上記のことがらを明らかにした一方、研究の出発点となった問題意識から導出される下記の分野については、いまだ十分な検討をなし得ておらず、引き続き研究の課題とし、得られた成果の公表を行っていききたい。

第一に、連邦議会が戦争権限とかかわる機会は、今回研究できたものに限られるわけではない。安全保障に関係する外交交渉への参与や合衆国軍の編制維持などの論点についてさらに検討を深め、より多様な「連邦議会の戦争権限」の様相を明らかにしてみたい。

第二に、本研究では、合衆国軍以外の軍事的手段に注意を促すことができたが、それは上記で言及した CIA に限られるわけではない。CIA 以外の情報機関（合衆国政府には情報機関が多数ある）についても検討しなければならない。また、戦闘行動に投入されるのは、州軍も同様である。連邦サイドのみならず、州の存在に注意した研究を行う必要がある。

第三に、軍事の統制が課題となるのは、「戦争」への軍投入に限られるわけではない。日本という治安出動を含めた、国内への軍投入問題も存在するわけであり、かかる問題類型への検討も必要となろう。

第四に、「抑制と均衡」とは、「野望には野望をもって」（マディソン）の発想に他ならないから、連邦議会が「抑制と均衡」の力を発揮していくためには、連邦議会議員の「野望」を刺激する存在、すなわち有権者とメディアの存在にも目を向けていかなければならない。この領域については、引用文献の翻訳という形で一部着手している。

#### 【引用文献】

望月穂貴「安全保障政策への裁判所の参与(1)・(2)・完 アメリカにおける海外派兵の司法的統制を中心に」早稲田大学大学院法研論集 161号、162号(2017年)

望月穂貴「戦争権限における大統領単独行動主義と司法審査消極論 Curtiss-Wright 判決の持つ意義と限界」早稲田法学会誌 68巻2号(2018年)

望月穂貴「アメリカ連邦議会による安全保障の立憲的統制 「安全保障国家」への対応とその課題」憲法理論研究会編『憲法理論叢書 29 市民社会の現在と憲法』(敬文堂、2021年)

望月穂貴「安全保障の立憲的統制 アメリカ連邦議会のダイナミックな戦争権限への関与プロセス」愛敬浩二・藤井康博・高橋雅人編『水島朝穂先生古稀記念 自由と平和の構想力 憲法学からの直言』(日本評論社、2023年)

ティモシー・ジック(田島泰彦・森口千弘・望月穂貴・清水潤・城野一憲訳)『異論排除に向かう社会 トランプ時代の負の遺産』(日本評論社、2020年)

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 0件／うち国際共著 0件／うちオープンアクセス 3件）

1. 著者名 Mizushima Asaho & Mochizuki Hotaka	4. 巻 40
2. 論文標題 Developments in 2020	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 Waseda Bulletin of Comparative Law	6. 最初と最後の頁 53-57
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 Kanazawa Takashi & Mochizuki Hotaka	4. 巻 41
2. 論文標題 Developments in 2021	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 Waseda Bulletin of Comparative Law	6. 最初と最後の頁 101-103
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 Kanazawa Takashi & Mochizuki Hotaka	4. 巻 42
2. 論文標題 Developments in 2022	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 Waseda Bulletin of Comparative Law	6. 最初と最後の頁 未定
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計4件（うち招待講演 4件／うち国際学会 0件）

1. 発表者名 望月穂貴
2. 発表標題 アメリカ連邦議会による安全保障の立憲的統制 「安全保障国家」への対応とその課題
3. 学会等名 憲法理論研究会（招待講演）
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 望月穂貴
2. 発表標題 日本宇宙基本法の性格
3. 学会等名 第五回中国航空宇宙産業法治フォーラム・2022年航空法と空間法国際シンポジウム（招待講演）
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 望月穂貴
2. 発表標題 アメリカ憲法の戦争権限の立憲的統制
3. 学会等名 シンポジウム「憲法平和条項の国際比較研究」（招待講演）
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 望月穂貴
2. 発表標題 必要性の法理について
3. 学会等名 公益財団法人政治経済研究所 2022年度プロジェクト研究報告会（憲法研究室）（招待講演）
4. 発表年 2023年

〔図書〕 計3件

1. 著者名 ティモシー・ジック（原著）、田島泰彦、城野一憲、森口千弘、清水 潤、望月穂貴（訳）	4. 発行年 2020年
2. 出版社 日本評論社	5. 総ページ数 280
3. 書名 異論排除に向かう社会	

1. 著者名 望月穂貴「アメリカ連邦議会による安全保障の立憲的統制 「安全保障国家」への対応とその課題」	4. 発行年 2021年
2. 出版社 敬文堂	5. 総ページ数 248
3. 書名 憲法理論研究会編『憲法理論叢書29 市民社会の現在と憲法』	

1. 著者名 望月穂貴「安全保障の立憲的統制 アメリカ連邦議会のダイナミックな戦争権限への関与プロセス」	4. 発行年 2023年
2. 出版社 日本評論社	5. 総ページ数 592
3. 書名 愛敬 浩二、藤井 康博、高橋 雅人（編）『水島朝穂先生古稀記念 自由と平和の構想力』	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------