

1973年戦争権限法の成立過程分析 ——アメリカ連邦議会が示した現実的判断——

中村 宏美

1. はじめに 議会戦争権限法をめぐる誤解

アメリカにとってベトナム戦争とは、にがい思い出であると同時に、今でもそこから何か学ぶべき歴史の一頁として語られる。1973年に成立した戦争権限法は、まさにそのような反省から生まれた法律である。戦争が長期化し、国内への影響が深刻化するにつれて、連邦議会も自分たちがインドシナ介入政策形成にどのように関与してきたかについて、反省を迫られることになったからである。それはまた、国家の和戦に関する判断について、単に大統領の決定を追認するのではなく、議会も共同決定者として積極的にかかわっていくのだという、彼ら自身の意志表示でもあった¹。だがこの法律の制定後も、大統領の独断的な軍事行動を防ぐというその立法目的を、十分果たしていないという批判が多く寄せられている²。なぜなら大統領の裁量に委ねなければならない点があまりにも多く、議会にとっては、これまで通り受け身にならざるを得ない状況はほとんど変わらないからである³。

戦争権限に関する最初の法案は1970年に提出された。以後、両院それぞれで多くの関連法案や修正案が提出され、個々の条文・文言がもたらす持つ意味についても、慎重に討議された。当初は上院も下院も各々の法案に固執し、二院間での合意は難しいように思われたが、1973年になって両院協議会で妥協が成立し、現行法となる最終法案が作成されたのである。これらの立法作業の間、法案作成のプロである彼らが、法案の欠陥に気づかなかったとは思われない。むしろそれを理解しつつも、最終法案はこのような内容にならざるを得なかったのだとは考えられないか。

ならばわれわれがこの法律について分析する場合、議会が大統領の戦争権限を完全にコントロールしようと意図していたことを前提にするのは、そもそもの外れだということになる。彼らは多様なアメリカ社会を背景とし、それぞれ異なる利益を持つ選挙基盤を代表して、合議体を形成しているのである。両院合わせて535人の議員たち全員が、大統領をがんじがらめに縛ろうとしていたわけではないだろう。ではいったい、合議体である議会はどのようにこの法案をまとめあげたのか。そして、そこに込められた本当の意図は何だったのだろうか。

2. 法案成立過程における内的要因の重要性

2.1. 戦争権限立法における内的要因と外的要因

議会の立法過程は、その内的要因、すなわちその構造や議事運営規則から説明することができる一方で、外的要因からも影響を受ける。戦争権限法に関しても、次の二つの外的要因があった。第一の要因は、国際環境の変化である。例えば1970年のカンボジア介入に際し、ニクソン大統領が議会に何の相談もなく国境を越えて戦争領域を広げたことで、J・ウィリアム・フルブライト (J. William Fulbright) [民主党-アーカンソー州] 率いる上院外交委員会は態度を硬化させ、インドシナ介入政策への批判が高まった。それでもなお、多くの議員たちが大統領に対して公に反対の態度を示すことをはばかっていた。アメリカの、特に自分たちの選挙区から送り出された多くの若者が戦地にいる限り、彼ら議員にとって戦争に否定的な意見を表明することは、再選の命取りになりかねなかったからである。しかしそれも1973年の南ベトナムからの撤退後は、戦争に対する疑問を表明することが可能になった⁴。

第二の要因として国内環境の変化、とりわけウォーターゲート事件の影響は、しばしば先行研究でもとりあげられるところである。確かにニクソン大統領を懲らしめられるなら、どのような法律でもいいと思って、大統領拒否権を覆す方向に投票したものが多くいるのは、確かである。当初はこの法案が不十分だと反対票を投じた反戦リベラル派のなかにも、拒否権を覆すこの投票では、賛成に転じたものがある。だがそれらは決して、内容に納得したわけではなく、あくまでもニクソンに対抗するためであった⁵。

このように、これらの外的要因は法案成立そのものを遅らせたり、逆に早めたりした。それゆえ個々の要因が発生した時期が重要であり、なぜ1973年11月にこの法案が成立したのか、ということの説明には役立つ。だが本稿の明らかにしたいのは、なぜこのような内容の法律が出来たかであり、そのことについての外的要因の影響は少ない。あくまでも法案作りにおいて、ある特定の条項が取捨選択されていくのは、議員同士のやりとり、すなわち議会内部できまってしまうことだからである。

2.2. 戦争権限法の問題点

議会の戦争権限強化をうたったのは、主に反戦派リベラルの議員たちであった。1960年代末に高まった反戦運動は、いわゆるニューポリティクスの主張と結びついて、多くの反戦リベラル派をワシントンに送り込むことに成功した⁶。そして彼ら反戦リベラル派がその議席数を伸ばした時期こそ、まさに戦争権限法が審議された4年間に当たる。従来の議会政治のありかたに意義を唱えた若手議員たちのイメージもあってか、戦争権限法を反戦リベラル派の大勝利だと見る向きは、決して少なくない⁷。ま

た戦争権限法も含めて70年代に大統領権限を制約しようとした立法はみな悪法だったと非難する保守派もいる⁸。

しかしながら、そのような批判は的外れであると言わねばならない。実は法案作成の途中、さらには大統領拒否権を覆して法律が成立した時ですら、反戦リベラル派議員の多くが、この法律は大統領に対して何の制約も与えないものだと、失望を表明していた。たとえば上院の戦争権限法案提出者の一人、トーマス・F・イーグルトン(Thomas F. Eagleton)議員[民主党-ミズーリ州]議員は、「当初、自分が考えていたものとは全く違うものになってしまった」と憤慨したという⁹。

彼ら反戦派が失望することになった現行法の内容には、大きく言って次の五つの問題点がある¹⁰。第一に、海外派兵の条件を、宣戦布告・議会の授権・他国からの攻撃または攻撃のおそれに限定している点である。これは一見、大統領の行動を制約したのに見える。だが注意深く読めば、実際にはまだ攻撃が発生していなくてもそのおそれがあると大統領が判断すれば、彼は議会の事前授権なく行動することを許されているのが分かる。これは上院案に由来するものであるが、連邦憲法はそもそも、そのような緊急権を大統領に明示的に与えてはいない。むしろこの規定によって、大統領はそのお墨付きを与えられたともいえる。

第二に、派兵前及び派遣後も、可能な限り定期的な議会との協議を義務付けている点、そして第三に、派兵に関する状況・法的根拠・規模や見通しについて、大統領から議会に対し書面による定期的な報告を義務付けていることが挙げられる。これら二つの規定は下院案に由来し、大統領の決定に関して、議会が「相談と報告」を通じて、積極的に彼の決定にかかわっていくことを意図して設けられた項目である。ただし事前の相談についても「可能な限り」という但し書きつきのものであり、大統領の判断に委ねなければならないところが大きい。

第四に、議会による授権がない場合の派兵期間を、最長90日に制限している点である。この規定は、大統領の行動に時間的制約を与えたものである。また大統領の行動を取り消すのに、議会の不作為(時間切れや握りつぶし)でもそれが可能になるという点で、議会に強大な権限を与えているように見える。しかし本法成立後、議会の事前授権を得なかった米軍海外派遣について言えば、多くの事例が90日以内に終了しており、大統領はほとんどの場合、議会に授権を求めている。軍事作戦そのものが、ベトナムの反省から小規模・短期的なものに変わっていった時代に、90日はホワイトハウスやペンタゴンの意図する軍事作戦を遂行するには十分な日数であったといえるであろう。

また撤退期限までの残り日数を示すタイマーは、第4条(a)、すなわち先述した大統領の報告義務規定に該当して、初めて作動することになる。本法成立後、2006年までの33年間で、大統領は121回、議会に軍事行動についての報告を提出している。

だが1975年のマヤグエス号事件に関するフォード大統領からの報告以外は、すべて第4条(a)に定められた状況には該当しない形式、つまり大統領の自主的通告であった¹¹。タイマー始動を回避する方法が、大統領にはあるのである。

第五に、両院同意決議によって軍の撤退を命じることを可能にする手続を定めたことである。この条項は、大統領の行為を議会が取り消すことができるという意味で、非常に強力な権限といえる。両院同意決議は通常の法的効果を持つ場合の法案手続と違い、大統領の署名を必要としないので、大統領拒否権行使の余地がないからである。これについては、大統領の意に反した決定をすることをもくろんでいるのだから、大統領の署名を必要とする他の法案形式では意味がない、という意見がある。一方、大統領の署名がないのだからこれでは法律としての要件を具備しておらず無効であるという意見も聞かれる。いずれにせよ、立法取消権は、現在では最高裁判例によって違憲とされている¹²。

このように見てくると、戦争権限法の制定とは、少なくとも反戦リベラル派の行き過ぎと言えるようなものではなかったことがわかる。彼ら反戦派は、議席数を増やしたにもかかわらず、自分たちの主張を実際の最終法案に盛り込むことができなかったのである。ではなぜ彼ら的大統領戦争権限に対する厳しい制約という主張は、実現することなく終わってしまったのだろうか。

2.3. 戦争権限法の内的要因

従来の戦争権限法に関する研究は、主に法律の内容や、制定後の運用状況に関するものがほとんどであった。また我が国における研究手法は、外交史的アプローチ、もしくは憲法学的分析が主であった¹³。だが、なぜこのような最終法案ができたのかを探るためには、何よりも議会が合議体であることを考慮しなければならない。本稿が法律の成立過程における内的要因、つまり議会が法律を作るメカニズムに着目する理由はそこにある。

そもそもすべての法律は、上下両院で多数派の支持を得て通過しなければ成立しない。数多くの関連法案や修正案のなかから最後に残る法案になるためには、大きく言って二つの前提がある。それは、ひとつには制度面で、もうひとつにはイデオロギー面で、多数派の支持を得ることである。この二つの要素は、それぞれ独立したのではなく、両者が相互に作用しあっている。

①制度面での多数派形成

法案の行方は、法案成立にいたる一連のプロセスをコントロールする手段を握っている人物たちに左右される。換言すれば、立法過程において影響力を行使するには、議事日程や委員会への付託、公聴会の開催、投票方式といった権限を通じて、自らの実現したい政策内容を最終法案のなかに盛り込むことが不可欠なのである¹⁴。これら

の権限の所在を定めているのは議事規則や手続、さらには各党の規則であり、これらの規則が変更されれば、当然のことながら法案の行方にも影響が現れてくる¹⁵。つまり、議会の多数派が現状に満足している限り、その議事規則を支持し続けるが、それに不満を持つメンバーが増えてくると、制度の変更を求め、新たな規則によって権限は再配分され、自分たちに好ましい立法の結果を導こうとするのである¹⁶。

戦争権限法の審議が開始された1970年に議会運営を支配していたのは、上下両院ともに常任委員会であり、その選出は二院とも先任者優先制によっていた。すなわち安定した支持基盤を持ち、再選を繰り返す南部民主党議員の動向が、法案の行方を占う上で重要だったのである¹⁷。両院協議会で作成された戦争権限法の最終法案内容は、こうしたキーパーソンの意向や、4年間の審議中に起きた制度変更を反映したものに他ならない。

②イデオロギー面での多数派形成

法案が本会議を通過するためには、その政策はイデオロギー的な多数派、つまり中道に最も多く分布する議員たちの選好に近いものでなければならない¹⁸。先に述べたように、委員長たちは確かに強大な権限を握っており、公聴会を通じて法案内容を審議し、最終法案の土台となる委員会報告を作成することができた。しかしその上位組織である本会議の選好を、完全に無視することはできない¹⁹。したがって両院協議会で書かれた最終的な戦争権限法の最終法案内容も、上下両院の本会議における多数派にとって、受け入れ可能な範囲のなかに収まっているはずである。

戦争権限法におけるイデオロギー的選好とは、次の二つの軸で問題となる。その二つの軸ともが、国家の根幹にかかわる重要な憲法問題である。第一に議会と戦争とのありかた、つまり国家の安全保障問題における軸である。戦争時の政策決定には、迅速な判断と機密保持が求められるが、合議体である議会がそのような役割を果たすには、困難がともなう。それゆえ、戦争に関する判断に議会が立ち入るよりは、軍の最高司令官である大統領に全面的に判断を任せたいほうがよいのだという意見が、大統領批判の高まっていたベトナム戦争末期ですら、バリー・ゴールドウォーター（Barry M. Goldwater）上院議員〔共和党－アリゾナ州〕のような保守派を中心に見られたのである²⁰。

第二のイデオロギー軸とは、大統領と議会との関係、すなわち立法によってどこまで議会が大統領の権限を規定することができるのかという立法積極主義の問題である²¹。議会は、社会や経済に生じる問題に対応するために、政策を形成することを求められている。本法の審議期間である1970年代初頭には、議会の政策形成能力に疑問が付されており、議会自身がそれに対処しようともがいていた時期に当たる。行政府が第二次世界大戦以降、政策形成・実行のシステムを拡大させた一方、立法府の機構は旧態依然のまま、急速に変化する社会に対応しきれていないとの批判が高まって

いた。だが憲法によって与えられている立法権は、その憲法の定めるところを超えた法律を作る権限を持っているのだろうか。

アメリカの戦争権限は、憲法上、議会と大統領で分かち持たれているが、明確な境界線は描かれず、グレーゾーンに残されている²²。過去 200 年にわたり、議会はつねづねこの領域に踏み込むことをためらってきた。その間に大統領は、自らにその権限があると信じて、議会の意思を問うことなく軍事行動を繰り返してきた。その積み重ねが、本来は大統領と対等な立場に置かれていたはずの議회를、著しく劣勢に追い込むことになったのである²³。

だがベトナム戦争の教訓を踏まえて、議会はついにそこに一歩踏み込み、戦争権限法という形で自らの役割を再定義しようとした。ベトナム戦争の泥沼化は、まさに議회를積極的な態度に転じさせる契機となったのである²⁴。最初の戦争権限法案を提出した下院議員ダン・ファッセル (Dante Fascell) 下院議員 [民主党-フロリダ州] は、「今こそ議会は誤った自己認識から自らを解き放ち、議会の責任を果たしていかなければならない」と説いた²⁵。

このことを考えれば、戦争権限法は大統領にとってもっと厳しい制約を課す法律になっただけでもおかしくはなかった。だがそうはならなかったのである。ここで改めて戦争権限法の審議を振り返ってみると、以下の二つの疑問が生じてくる。まず反戦リベラル派が、立法過程をコントロールする手段を持っていたのかどうか、そして次に議会多数派は、本当に大統領戦争権限に対する厳しい制約を望んでいたのか。

そこで反戦リベラル派の限界——とりもなおさず戦争権限法に内在する限界——を明らかにするために、以下の三点について検討を加える。第一に、戦争権限法におけるキーパーソンはだれか。第二に、彼らは、立法過程をコントロールする道具を持っていたのか。第三に、彼らの主張は、議会多数派に受け入れ可能なものであったか、である。

3. 上下院審議における審議

3.1. 法案作成のキーパーソン

戦争権限をめぐる審議において、上院、下院それぞれの中心となったのは、以下の二人である。ひとりには保守派下院議員のクレメント・J・ザブロッキ (Clement J. Zablocki) [民主党-ウィスコンシン州] であり、下院の公聴会から最終法案内容決定まで強い影響力を発揮した人物である。もうひとりには上院議員ジェイコブ・K・ジャビッツ (Jacob K. Javits) [共和党-ニューヨーク州] 議員で、一貫して上院の戦争権限論争をリードし、また議会戦争権限にまつわる著書によって、世間にもこの問題の

専門家として有名になった人物である。

この二人が、戦争権限法案の管轄であった上下院各々の外交委員会において、委員長長の支持を得ていたのかが、それぞれの法案内容に色濃く反映している。さらには最終的な法案内容の決定の場である両院協議会で、二人が対峙した時の結末を決めることになったのである。

3.2. 自己変革を迫られる下院

当時の議会において議事運営が委員長によってとりしきられていたことは、70年代初めに新たにワシントンにやってきた反戦リベラル派、すなわち厳しい内容の戦争権限法を求める議員たちにとって、不利なことだった²⁶。下院では、先述したザブロッキの小委員会が、トーマス・E・モーガン(Thomas E. Morgan) [民主党-ペンシルベニア州] 外交委員長長の意向をうけて、この問題を取りまとめた。モーガン自身はいかなる戦争権限立法にも反対であったが、反戦派議員たちが下院内に増えてきたことから、それは避けられないと悟っていた。それで彼の右腕とも言うべきザブロッキに、ベトナム政策関連の公聴会をうまく乗り切ったその実績を見込んで、この件でも反戦派をさばいてもらおうとしたのである。ザブロッキ自身も保守的な民主党員で、冷戦コンセンサスの持ち主でもあった。だが当初はベトナム戦争を支持していたものの、このころには介入政策に疑問を抱くようになってきていたという²⁷。

下院審議は、第91議会第2会期(1970年1月-11月)の、6月の公聴会から始まった。ザブロッキはその開始にあたって、この小委員会は、特定の大統領を非難したり償いを求めたりするつもりはなく、大統領と同様に議会が、自らの戦争権限を責任を持って行使することができるようにするのが目的だと述べた。そして「大統領と議会が、お互いへの尊敬と最大限の協調をもって」事にあたれるような仕組みを探そうと呼び掛けた²⁸。

彼は同年、反戦派たちから提出された数多くの法案を総括する案を作成し、11月16日に本会議を通過させた²⁹。この法案は上院で否決されたために成立せず、翌第92議会(1971-72年)にほぼ同じ内容で提出されて、71年8月2日に再度下院で可決となった³⁰。彼がまとめたこの下院案の趣旨は、大統領が派兵する前には、可能な限り議会に相談するように要望し、また事前授權なく兵が送られた場合には、速やかに議会に報告するよう義務付けるものだった。議会がその決定にできる限り関与することによって、国家安全保障の向上をねらったもので、公聴会のはじめに述べたように、必ずしも大統領の行動を制約することが目的ではなかったのである³¹。

ホワイトハウスは基本的にあらゆる戦争権限法案に反対の立場をとっていた。だがヘンリー・A・キッシンジャー(Henry A. Kissinger)国家安全保障担当大統領補佐官は、大統領拒否権行使の政治的ダメージを回避するために何らかの立法に妥協しなければ

ならない場合には、このザブロッキ案なら受け入れ可能だと認めたという³²。このように1972年まで、ザブロッキは外交委員長の意向にそって公聴会を運営し、反戦派たちを取り込みながらも、基本的には大統領に対して法的拘束ではなく、努力目標しかあたえていない法案を作り上げて、行政府とも良好な関係を保っていた。

しかしながら1973年に入ると、事態は大きく変わってくる。3月に行われた公聴会の結果、小委員会はいくつかの重要な変更を加えて、5月3日に新たな下院共同決議案第542号を提出したのである³³。そこには、大きな二つの変化があった。先に述べた法律の第四の問題点である、事前授權なく海外派遣された米軍に撤退期限を設ける条項と、第五の問題点、両院同意決議による大統領への撤退命令を定めた条項が、導入されたのである。これらは、議会にとってあたらしい権限を生み出すものであり、大統領が下した決定を議会があとから塗り替えられる効果をもつ、大統領にとっては望ましくない法案になったのである³⁴。

①制度：委員長権限のゆるやかな衰退

まず第五の問題点に関連する、下院両院共同決議案第542号の第4条(c)を見て見よう。

(略) 議会による宣戦布告もしくは特定の授權がなく合衆国軍が領域もしくは属領、準州外における敵対行為に投入された場合はいつでも、議会が両院同意決議によってそう命じることにより、大統領はかかる軍隊を撤退させなければならない。

ザブロッキは、もともとこのような条項を入れることに乗り気ではなかった。両院同意決議という法的拘束力のない手法で大統領の行為を取り消す旨の条項には、違憲のおそれがあり、大統領に拒否権行使の口実を与えてしまうからである。いくら強力な権限であっても、使えなければ意味がない、というのが彼の考えであった³⁵。しかしながら、最終的にこの条項は下院案に採用されることになる。

なぜ、このような大きな変化が起きたのだろうか。そしてなぜザブロッキはそれを認めたのだろうか。それは1973年にはさしものザブロッキも、もはや反戦リベラル派の声を無視できない状況になっていたからである。もちろん彼自身が、公聴会でのさまざまな意見を聞いて、心境が変化したということも考えられるだろう。またこのころまでには下院内でも戦争権限立法への関心がさらに高まり、議員たちの知識も高まってきていた³⁶。

さらに議会内の手続の変化を見ても分かるように、反戦派は議会内での影響力を少しずつ強めていた。1973年、民主党はそれまで先任者優先制によって決めていた委員長ポストを、民主党全議員集会における秘密投票での候補選任へと改めた。つまり委員長は、そのポストを維持したければ、党内の議員全員の意向をこれまで以上に気にしなければならなくなったのである³⁷。新たにワシントンにやってきた議員たちに

も、こうして少しずつ発言力を行使する場が与えられるようになった。1973年の戦争権限法案審議は、まさにその権限再配分のさなかに行われたのである。法案内容の変化は、そのことを反映している。

だが下院最終法案は、その運用に大統領の幅広い裁量を許している点で、必ずしも反戦リベラル派たちの満足いくものではなかった。彼らには、ザブロッキの意向に沿わないような内容を下院最終法案に挿入し、それを両院可決に導くだけの力は、まだなかったのである。下院は、自らの制度、すなわち立法過程の内的要因に関する変革を、ちょうど始めたところであった。古い下院から新しい下院への過渡期であるがゆえに、委員長たちはたとえ任命面において制約を課せられても、まだそれ以外の多くの権限を握っており、立法過程への影響を十分行使することができたのである³⁸。

②イデオロギー：ザブロッキ案の絶妙なバランス

ザブロッキが作り上げたのは、議会に憲法の意図を超えるような強力な権限を与えながらも、実際には大統領に行動の自由を与える、という相反した効果をはらんだ法案であった。もしも反戦リベラル派の主張が、本会議におけるイデオロギー的選好と近いものであったら、ザブロッキは本会議を通過させるために、もっと彼らの意見に配慮したかもしれない。しかし本会議における採決は賛成 244、反対 170 で、反戦派の反対票は、ザブロッキ法案の採択を脅かすにはいたらなかった。

おそらく彼のまとめた法案は、下院通過を可能にする絶妙な落とし所であったといえよう。制度変化の時を迎えつつあった下院は、反戦派と保守派の影響力の混在する場であった。これ以上大統領に厳しくても、あるいは甘くても、委員会案の本会議通過はありえなかったのである。そのことを確認するために、現行法の第四の問題点に関連する、第4条 (b)、事前授權がない場合の撤退期限を定めた条項について見てみよう。

報告書が提出された後、又は第3条により提出するよう要求された後 120 暦日以内に、議会が宣戦布告か、軍隊の使用を授權したのでない限り、大統領はかかる報告に関する合衆国軍隊のいかなる投入も終了させなければならない。

現行法の規定は両院協議会の結果、90 日となっているが、もともと下院案ではそれより長い 120 日が許されていたのである。この 120 日という期限に関して、反戦リベラル派議員の多くが、不満を持っていた。例えばエリザベス・ホルツマン (Elizabeth Holtzman) [民主党-ニューヨーク州] 下院議員は、議会の授權なしには、大統領には 1 日たりとも戦争をすることはできないのだと、不支持を表明した³⁹。このように下院案には、この条項が事実上の大統領にとって何の制約にもなっていないことを理解している者が多かった⁴⁰。

しかしながらチャールズ・ワレン (Charles Whalen, Jr.) 下院議員 [共和党-オハイオ州] は、異なる視点から委員会に疑問を投げかけた。議会が何もしなくても、時間さえ経

ては大統領の送った軍を撤退させらるというの、憲法の意図に沿わないのではないかというのである。彼は、一度行われた大統領の行為を議会が取り消すのだから、それは不作為ではなく、具体的な行動、すなわち議会決議が必要であるとして、その旨、修正案を出したのである。

これは賛成 200、反対 211 で、からくも可決を免れた⁴¹。だが、ワレン案に対する賛成票の多さは、ザブロッキ案に対する下院メンバーの複雑な状況を物語っている。すなわち大統領に制約を課すことを望んではいても、必ずしも議会が憲法によって与えられている権限を越えることを欲してはいなかったのである。このように下院は、これ以上憲法の枠を踏み越えるような立法を許すとは思えない状況にあったのである。

3.3. 自己反省する上院

下院においては、保守的な外交委員長長の意をうけたザブロッキが、新人議員である反戦派たちを取りまとめる形で法案作成を進めたが、一方で上院でも第 92 議会 1971 年 3 月から審議が始められた。

①制度：温存された委員長権限

上院は総議席数が全部で 100 と、下院定員の 435 よりも少なく、またその選挙区はひとつの州全体にわたる。それゆえ草の根運動を展開した反戦グループにとって、彼らの候補を上院に送り込むのは、容易なことではなかった。またアメリカの議事カレンダーは 2 年を 1 議会と数え、その 2 年目の 11 月には選挙が行われる。だが下院議員が 2 年ごとにすべて改選対象になると違って、上院の任期は 3 議会 6 年である。したがって全議席一度に改選対象となるのではなく、3 分の 1 ずつが時期をずらして行われるので、実は非改選対象として残る議員が 3 分の 2 もいる。上院には世論の変化がゆるやかにしか現れないのである。

それゆえ上院における議会の戦争権限強化の動きは、下院と異なる性格を帯びていた。インドシナ介入が徐々に進展していった 1960 年代を、まさに政策決定過程の一端としてキャピトル・ヒルで過ごした議員たちが、まだたくさん残っていたのである。つまり上院の戦争権限論争とは、自分たちが歴代大統領の政策を安易に受け入れすぎたことの強い反省から、生まれたものだったのである⁴²。

そもそも上院は、その選出方法から見てもわかるように、下院のポピュリスト的な気風と違って連邦主義的な伝統を持っており、より広い視野を持って政策を作成するように期待されている⁴³。また条約批准の権限を持つことから、外交政策により深くかかわることになる。その筆頭となったのが、フルブライト外交委員長であった。彼は、ベトナム介入に関する大統領への白紙小切手とも言われるトンキン湾決議(1964 年)を可決させた中心人物の一人であった。しかし行政府から情勢について関する情

報を与えられておらず、また十分に審議を尽くさないまま軍事介入を授権したことへの反省から、1970年の同決議廃止に尽力した。また戦争の早期終結を求めるいわゆる反戦決議や、インドシナ介入に関する軍事費支出を制約することで、戦争を終わらせようとする努力を外交委員会において行っていた⁴⁴。

共和党リベラル派で、外交委員のひとりであったジャビッツが行おうとした戦争権限論争とは、こうした上院におけるベトナム戦争を止めるための一連の努力のなかに、位置づけることができる。彼は、ボブ・ドール (Bob Dole) 上院議員 [共和党-カンザス州] とともに、1970年6月15日に上院法案第3956号を提出した。だが実質審議が行われることなく会期末を迎えたために、ジャビッツは再び同じ内容の法案、上院法案第731号を翌1971年に提出し、以後一貫して、上院の戦争権限論争における理論面でのリード役となった。

71年には他に、ロバート・タフト (Robert Taft, Jr.) [共和党-オハイオ州] が上院両院共同決議第18号、イーグルトンが上院両院共同決議第59号を提出しており、これら3つに関して、外交委員会において3月から10月までの10日間、フルブライトを議長として公聴会が行われた。その間、軍事委員長ジョン・C・ステニス (John C. Stennis) [民主党-ミシシッピ州] によるものも含めて、さらに3法案が提出された。これら法案の提出者たちが共同提案者となって、外交委としてまとめた上院法案第2956号が、12月6日に提出されたのである⁴⁵。これは翌72年の4月に、67対16で本会議において可決されたが、この時点ではまだ下院案との差が大きく、結局成立にはいたらなかった⁴⁶。そこでジャビッツは、これを修正することなく1973年、第93議会に上院法案第440号として再提出し、7月20日に上院を通過させた⁴⁷。

つまり上院で基本となった法案は、71年の公聴会によってまとめられたものであり、その後ほとんど変わらないまま、73年の両院協議会のテーブルにおかれることになる。二度の上院本会議の投票結果は、第92議会が賛成68、反対16、そして第93議会が賛成72、反対18、の圧勝であった。では、この賛成票の数を根拠にして、ジャビッツが制度的な多数派の支持を得ていた、と言ってよいのであろうか。果たして彼は、上院の議事運営をコントロールできる手段を持っていたのだろうか。

上院の議事規則では、議事妨害 (フィリバスター) や全員一致 (ユナニマス・コンセンセント) の原則に見るように、建前上は少数派の意見が尊重されることになっている。また下院が明文化された詳細な議事規則を持ち、それをもとに規則委員会が議事をコントロールできるのとは違って、上院では個々の議員の礼儀やモラルを信用するという伝統から、不文律の慣例が、議事進行のなかでも大きな意味を持ってくる。しかし自分の案に反対するものが一人でもいないように調整するのは、並大抵のことではない。実際に準備するためには、委員長を中心とした意見調整が不可欠だったのである。やはり、先任者優先制に基づいて権限を得た委員長たちが法案の行方をつかさどって

いたし⁴⁸、下院のように、それに意義をとなえる議員歴の若い議員たちからのチャレンジというのも起きていなかった⁴⁹。

おもしろいことにイーグルトンは後日、上院での戦争権限立法は、「最初から最後までジャビッツひとりのゲームだった。」と述懐している。戦争権限立法の意義を積極的に認めていた上院議員は、ジャビッツとイーグルトンのみであって、この件に関して彼らには、内部での後ろ盾がいなかったという。他の議員は外交委員会メンバーですら、内容を十分熟知していなかったというのである⁵⁰。そんななかでベトナム戦争支持派、南部民主党員のステニス軍事委員長が、戦争権限法の共同提案者として名をつらねたことには、大きな意味があった。

ステニスは、基本的にはベトナム戦争賛成の立場は崩さなかったが、なんらかの戦争権限立法はされなければならないと考えていて、ジャビッツらに対し、保守派19名の票の取りまとめを約束したという⁵¹。確かにステニス軍事委員長の支持を得たことは、保守派の抵抗を和らげた点で、本会議可決の可能性を高めたかも知れない。しかしながら、戦争権限立法の管轄権は外交委員会にあり、公聴会運営や委員会報告はもちろんのこと、両院協議会が行われた場合の最も強力な援護者になるはずの存在であるフルブライトの支持は、決して堅固なものではなかった。

たとえば例えば撤退期限までの残り日数を計るタイマーに関して、上院案は第5条で以下のように定めている。

本法第3項の規定によって開始された敵対行動は、議会がその意図を持って規定する特定の立法措置によらない限りは、開始日から30日を超えて継続されてはならない。

この文言からは、トンキン湾決議の教訓、すなわち議会が当初考えていたよりも大きな権限を大統領に結果として与えてしまったという反省が見て取れる。授權決議の撤退期限のタイマーを120日にセットしていた下院案と比べると、上院案は30日と短い時間しか、大統領に与えていない。だがフルブライトは、120日という時間は確かに抜け穴になってしまう可能性があるものの、実際のところ、緊急事態において当該軍事力の行使が必要かどうかを議会が判断するのはそれぐらいの時間が必要であるのも事実だと、1973年の委員会報告で個人意見を付している。

またこれ以外にも、フルブライトはジャビッツがまとめた上院案では効果が不十分な点があるとして、実際に第92、93会議で修正案を出している。そのひとつは、本法の問題点の一つ目として先に挙げた、大統領が海外派兵できる場合として列挙されている項目のなかのひとつ、攻撃のおそれ、を削除することであった。フルブライト委員長は、「大統領に抜け穴を与えないように」というジャビッツたちの熱心さが、かえって裏目にでてしていると判断していた。そして緊急事態を事前にすべて委員会が網羅して法律に含むというのは無理であるし、かえって大統領に大きな裁量を与えてし

まっていると、批判したのである⁵²。もうひとつはこの法律が発生した場合の遡及効果を認めるようにする(すなわちベトナム戦争にも適応されるようにする)ことであった⁵³。修正であるから、フルブライトは、立法そのものに反対していたわけではない。だがジャビッツの練り上げた法案内容が、十分に効果をもっていると信じていたわけでもなかったである。

②イデオロギー：立法の力にこだわったジャビッツ

上院がジャビッツの提唱する戦争権限法案を十分に共有しえなかった背景として、上院外交委員会のプライオリティの問題が考えられる。イデオロギー面での第二の軸、すなわち議会積極主義における選好のずれが、ジャビッツを孤独な立場に追い込んだのである。

フルブライトは、ベトナム戦争をやめさせる一連の努力の中でも、戦争に関連する支出を制限することで、それを達成しようとした。かつてアメリカ連邦主義の礎を築いたフェデラリストたちは、連邦政府があたかも専制君主のように恣意的に戦争をしかけることを恐れて、「剣と財布は同じ手に握らせてはならない」と述べた⁵⁴。つまり財布の力とは建国の父たちによってお墨付きを与えられた、憲法問題を気にすることなく安心して使える議会の武器だったのである。

上院外交委員会は、1969年から財政権限を通じて戦争をやめさせようと努力していた。そして1973年6月にはイーグルトン修正案を成立させ、カンボジアとラオスへの爆撃停止を大統領につきつけた。これは、大統領拒否権によって実現しなかったものの、クリフォード・ケース(Clifford P. Case)議員[共和党-ニュージャージー州]と فرانク・チャーチ(Frank Church)議員[民主党-アイダホ州]による、いわゆるケース・チャーチ修正案によって議会は再度、カンボジア爆撃停止を可決した。これによって大統領は議会側との妥協を余儀なくされ、6月29日には、カンボジア爆撃の8月15日以降の停止を決定させられたのである⁵⁵。

このように財政権限を用いた制約は、徐々に効力を発揮し始めていた。フルブライトら外交委員会メンバーは自信を強めていたはずである。ましてや1973年3月には米軍撤退完了が実現しており、戦争をとめることに関して、それまでのような焦燥感はいさすれつつあった。その一方でジャビッツは、軍事費をコントロールするやり方は「戦争権限法が成立してこそ、[大統領への]優れた裁可になるが、決して戦争権限そのものの代わりにはならない」と考えていた⁵⁶。彼は、戦争権限立法こそ、大統領に対する唯一の制約たりえると考えていたのである。だがこのような彼の危機感を、上院メンバーは共有していたとは言えないのである。

4. 両院協議会における決着

4.1. リベラル派の失望

1973年5月、ジャビッツは戦争権限立法の必要性を広く国民に訴えるため、『戦争を始める者』という本を出版して氣勢を上げた⁵⁷。またこの年に大幅な変更がなされた下院案に関しては、自分たちの法案と近くなってきており、両院の妥協の可能性が高まったと評価した。両院協議会開催が近づくとつれ、世論の期待もまた高まった。『ニューヨークタイムズ』紙社説は、たとえ大統領拒否権を乗り越えられないとしても、両院が一致して大統領に立法府の権限を行使する意志を見せつけなければならないのだと、議会にエールを送った⁵⁸。

両院協議会は、10月3日に合意に達した。だがその結果の両院協議会報告に、ジャビッツの主張が通った痕跡を見ることはできず、むしろ下院代表ザブロッキが交渉を優位に進めたことがわかる。例えば戦争権限法そのものが、そのような法形式をとるかについて、ジャビッツはAct（法）という名称にこだわっていたが、結局下院案が示したJoint Resolution（共同決議）に落ち着いている⁵⁹。

さらに彼自身が盟友イーグルトンに対して、この件だけは絶対に譲れないと打ち明けていた撤退期限までの日数に関してまでも⁶⁰、大幅な妥協を強いられたのである。以下は、両院協議会にて作成された最終法案における軍事介入期間の制約に関する条項、第5条（b）である。

大統領は、報告書が提出され、又は第4条（a）項（1）により提出するよう要求された後、いずれか早い期日より暦で60日以内に付託された報告（若しくは要求により付託した報告）にかかわる合衆国軍隊のいかなる使用も終了させなければならない。ただし、次の場合はこの限りではない。

- (1) 連邦議会が宣戦布告をしもしくは合衆国軍隊の当該使用についての特定の権限を制定した場合
- (2) 連邦議会が法律によって上記の60日間の期限を延長した場合
- (3) 合衆国に対する武力攻撃の結果として連邦議会が物理的に開くことが出来ない場合

この60日の期間は、大統領が合衆国軍隊の安全に関する不可避の軍事的必要により、軍隊の継続使用が、合衆国軍隊の迅速な撤退を行う過程において必要である旨を決定し、議会に書面でこれを立証する場合にはさらに30日を超えない期間延長するものとする。

先述したように120日を認めた下院案に対して、反戦リベラル派を中心に不満があがっており、ジャビッツが両院協議会で健闘することは、彼ら下院反戦派の願いでもあった⁶¹。にもかかわらず、結果的に合計90日という最終法案が通ったことで、

彼らは、大統領に対する白紙小切手も同然だと失望したという⁶²。なぜ、ジャビッツはこのような条項をのんだのか。それは、ジャビッツが制度的にもイデオロギー的にも、議会多数派の支持を得られなかったからである。

4.2. ジャビッツの限界

①制度的な少数派

まず、ジャビッツの上院内における立場の弱さが、両院協議会でも彼の足かせになった。下院代表のザブロッキは、自らの小委員会運営を通じて、病にあったモーガン外交委員長に代わり、戦争権限立法のかじ取りを行った。この件に関して彼は、ほぼ委員長と同等の権力を握っていたとあってよい⁶³。一方、ジャビッツは名の通ったリベラル派とはいえ、少数党の一員にすぎず、上院の議事をコントロールするような手段を持っていなかった。フルブライト上院外交委員長は、ジャビッツに反対していたわけではないが、かといって彼の法案に全面的に賛成していたわけでもなかった。交渉の場でザブロッキが自信満々で、絶対後には引かない姿勢を見せていたのに対し、上院民主党が、実質交渉責任者に選んだエドモンド・マスキー (Edmund Muskie) 議員 [民主党-メイン州] は、上院案を守るのにそれほど熱心ではなかったという⁶⁴。

そのような状況下では、いくらジャビッツひとりが意気込んでも、交渉を有利に運ぶことは難しかったであろう。そのことを示すひとつのエピソードがある。ザブロッキはジャビッツが『戦争を始める者』を出版して世間からの注目を集めていたことは、かえって両院協議会の交渉では不利になると見ていた。なぜならこうして彼が有名になった以上、なんとしても法律を成立させねばならなくなると、ザブロッキは踏んでいたからである。そのためにはジャビッツは望まぬ妥協もしなければならぬだろうから、自分は絶対に妥協しないのだと語ったという⁶⁵。つまりいくら世間の耳目を集めても、議会の制度内での影響力を確保する手段を持っていないければ、最終法案に自分の意図を盛り込むことはできないということである。

②イデオロギー的な少数派

またイデオロギー的にも、戦争権限法に関するジャビッツら反戦派の理解と、議会多数派とのそれとは乖離していた。ジャビッツの理想主義的な態度は、下院を率いたザブロッキの現実的な態度と際立っていた。審議を通じてジャビッツはしばしば、大統領に抜け穴を与えぬよう、完璧な法律にしないで、と発言した。必要であれば違憲性の恐れのある条項を挿入することも恐れるべきではない、とまで言い切った。それに対してザブロッキは、「もし違憲性の問題が適切に解決されないなら、〔大統領はそれを理由に拒否権を発動できるから〕、我々は弱い立場にとどまっている」と非難し、反論しかけたジャビッツを遮って「上院での議論は、違憲性の

問題を十分に吟味してきていない」と切り捨てた⁶⁶。

そもそも戦争権限をめぐって建国の父たちは大統領と議会の権限分立の分かれ目をあえて明確にせず、「トワイライトゾーン」に残したのだと、ザブロッキは考えていた⁶⁷。将来のどのような緊急事態が起こるのかをすべて予測することはできないから、というのがその理由であった。同様に、戦争権限法を作るにあたって、詳細な手続を事前に定めておくことが、本当にアメリカの安全保障にとって望ましいことなのかという反対意見は、立法そのものに反対する議員たちも含めて多く見られた。

ジャビッツとザブロッキ、二人の発言は、議会がどのような存在であるのか、つまり立法府の自画像をめぐる対立であったといえる。ジャビッツは、より積極的な議会の姿を求め、強力な権限を議会自らに作り出そうとした。しかし多くの同僚たちは、憲法起草者たちの意図から逸脱することは望んではいなかった。ともすれば理想主義的に走りがちな反戦リベラル派たちのような見方を共有していたとは言えないのである。根っからのハト派、イーグルトンに言わせれば、ザブロッキは「[議会の]戦争権限など、はなから信じてはいなかった」ということになる⁶⁸。

ザブロッキは、法案成立のために妥協しようなどとは思っていなかった。むしろ成立を焦っていたのは、ジャビッツのほうであると言わねばならない。協議会前には、絶対に妥協しないと言っていたにもかかわらず、である。成立から12年後のフォーリン・アフェアーズ誌で、彼は両院協議会の結果を振り返り、「オリジナルの上院案のほうが優れてはいた」と未練を見せている一方で、現行法は、チャダ対移民局判決以後ですら、この法律はなんらダメージを受けてはいないと述べ、その結果に満足していることを窺わせた⁶⁹。

おそらくジャビッツは、これ以上自らの意見を通して、法案が成立する見込みは低いのだという判断を下したのであろう。ジャビッツがザブロッキに折れざるをえなかったのは、あくまでも彼自身の制度的、イデオロギー的な議会内の立場の脆弱性である。一方のザブロッキは、どのような法律なら下院で多数を得られるのか、またホワイトハウスは納得させられるのか、ということを経験から判断でき、そしてそれに必要な交渉手腕を持っていた。まさに彼は、モーガンの意向に忠実に、その役割を果たしたのである。

結局のところ、議会が支持したのは、このような現実的な判断であった。それゆえ一度は大統領にとって厳しい法案を可決した上院本会議も、両院協議会の内容を受け入れたのである。議会のありかたをめぐって、反戦リベラル派は自分たちの目的達成のために、立法の力を最大限に行使しようとしていた。一方、委員長たちは、より現実的な大統領を縛る枠組みを探ろうとして、憲法の範囲内にとどまろうとしたのである。そして多数派は、より現実的な委員長たちの判断を支持し、それが織

り込まれた最終法案を受け入れたのだといえる。

5. おわりに 合議体としての議会が生み出した戦争権限法

もしジャビッツの上院案が通っていれば、大統領に対するもっと有効な制約が実現していただろうか。こう問いかけたのは、歴史家アーサー・シュレシンジャー (Arthur M. Schlesinger) である。1988年、戦争権限を再考するための上院特別委員会において、証人として招かれていた彼はこう続けた。「上院案が実現していたとしても、おそらく現状の戦争権限法と同じく、役に立ってはいなかっただろう。」⁷⁰

この言葉は、立法の力、すなわち戦争権限法が抱える限界を示しているように思われる。ベテラン議員たちが繰り返したように、緊急事態におけるすべての事柄を予測し、法案に盛り込むというのには、無理があった。戦争権限法が持つ大統領への制約の甘さというのは、予期しえなかった欠陥ではなく、むしろ議会が慎重に議論を重ねた結果の産物であるといえる。つまり合議体としての議会は、もともと大統領に厳しい制約を課そうとは思っていなかったのである。

戦争権限法の内容は、その審議期間である1970年から73年の、議会の制度的、イデオロギックの様相を如実に反映している。まず下院においては、前任者優先制によって委員長に与えられていた権限が徐々に剥奪されていくという、まさに過渡期に当たり、法案内容の変遷はそれに一致している。新たに選出された反戦派議員たちは、数の上でその発言力を増してはいても、手続や規則上、審議過程をコントロールする道具をまだ握っていなかったため、その意図を十分に法案に反映させることができず、運用面での大統領裁量を許す内容になってしまったのである。

その一方で上院は、大統領に制約を与える方法として、立法の力よりも財布の力を行使することを好んだ。そして両院とも、大統領に制約を与えることを望みながらも、決して非現実的な選択はせず、委員長たちの判断を優先した。したがってこの法案を管轄する上下両院の委員長が、積極的な支持を与えているかどうか、最終法案内容を決める上での重要な鍵となったのである。

議会の戦争権限の再建というのは、まさに議会全体にとって必要な利益であり、決して反戦リベラル派のみの目的ではなかった。彼らにとって法案を書いていくことは、インドシナ介入における意思決定モデルをアメリカ外交のなかの逸脱事例であったと解き明かすことであった。つまり戦争をとめるためのものではなく、戦うアメリカについてのあるべき姿を描き出し、正しい軌道にもどすために必要な作業であったのである。それは同時に、軍事政策における大統領との共同決定者でありたいという保守派の積極的な願望につながるものでもあった。ステニス上院軍事委

員長は、ベトナム戦争とニクソン大統領を支持する立場を決して変えなかった。彼が戦争権限立法に賛成したのは、かつてない犠牲を国民に強いながらも、自分たちがそれに対して責任ある行動をとってこなかったからである。

それゆえ以後の議会は、80年代に軍事委員長を務めたサム・ナン（Sam Nunn）〔民主党—ジョージア州〕の言葉に見られるように、戦争を、たんなる戦術ではなくて「国際政治の文脈とかかわる戦略的なもの」としてとらえ、政治の問題は自分たち政治家が責任を持つべき」という論理を展開した。だから財政権限を行使するにあたって、必ずしも財布のひもを締めることを意図していたのではなく、自らがイニシアチブをとって使い方を決めていくことが望みであった。自ら必要だと判断するなら、一度は削減した軍事費を再び増大することにも、抵抗はなかったのである⁷¹。議会の責任、という言葉は、議会復権期においてまさしく免罪符であった⁷²。

戦争権限法の内容は、彼らが立法過程を通じて生み出した、自らの立法府の自画像とも言うべき産物である。議員たちは、再選のために目先の業績を上げることにとらわれているように見える。かといって、そのためにむやみに自分の主義主張を曲げることはない。むしろ合議体のメカニズムのなかで、議会全体の利益を実現させつつ、自らの利益を実現していこうとするのである。安全保障面でも、議会積極主義の面でも極端な選択を嫌い、委員長たちの現実的な判断を信じて行動した議員たちの姿の表れが、この法律である。厳しい制約を望んだりベラル派たちは、合議体としての議会のなかに取り込まれ、そのメカニズムの一部となったのである。

注

¹ 宮脇岑生『現代アメリカの外交と政軍関係——大統領と連邦議会の戦争権限の理論と現実』（流通経済大学出版社、2004）、108、115。

² Louis Fisher, *Congressional Abdication on War and Spending* (College Station, Tex.: Texas A&M University Press, 2000), 67; 松岡完『ベトナム症候群——超大国を苛む「勝利」への強迫観念』（中公新書、2003）、150。

³ 宮脇、189-190。なお、過去の改正をめぐる投票に関しては、以下を参照。Richard F. Grimmett, "War Powers Resolution: Presidential Compliance," *CRS Report for Congress* (updated 12 June 2007), 16-18.

⁴ McGeorge Bundy, "Vietnam, Watergate and Presidential Powers," *Foreign Affairs*, Winter (1979/80): 402.

⁵ "Veto Override: A Hint of Water Gate, But No Trend Yet," *CQ Weekly Report*, 10 November 1973: 2943-2944.

⁶ Rhodri Jeffreys-Jones, *Peace Now!: American Society and the Ending of the Vietnam War* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1999).

⁷ 例えばリベラル派の中心的存在であった政治団体「民主的行動を目指すアメリカ人（Americans for Democratic Action: ADA）」は、例年の議会業績評定において戦争権限法の成立を高く評価している。砂田一郎『現代アメリカのリベラリズム——ADAとその政策的立場

の変容』（有斐閣、2006）、106。

⁸ 上院議員ジョン・G・タワー（John G. Tower）〔共和党－テキサス州〕引退後の発言。Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, Special Subcommittee on War Powers, *The War Power after 200 Years: Congress and the President at a Constitutional Impasse: Hearing before the Special Subcommittee on War Powers of the Foreign Relations*, 100th Cong., 2d. Sess. (5 August 1988): 65.

⁹ Thomas F. Eagleton, interview by Jeff Broadwater, 18 October 1991, transcript, John C. Stennis Oral History Project, Congressional & Political Research Center, Mississippi State University, Mississippi State, Miss.: 25.

¹⁰ 浜谷英博「戦争権限法に関連した新先例と新たな修正私案」『防衛法研究』19巻（1995）：65-67を参考に引用者にてまとめなおした。

¹¹ Richard F. Grimmett, "The War Powers Resolution: After Thirty-Three Years," *CRS Report for Congress* (updated 1 May 2007), 1.

¹² *INS. v. Chada*, 462 U.S. 919 (1983).

¹³ 戦争権限法に関する研究には、以下のようなものがある。まずアメリカ連邦議会図書館調査局（CRS）が、立法活動支援のための報告書二種を定期的にアップデートしている。それぞれ注3と注11に引用したものである。またCRSにかつて在籍したルイス・フィッシャーは、議会が戦争権限法を十分に使いこなしていないことについて批判している。Louis Fisher, *Presidential War Power*, 2d ed. (Lawrence, Kans.: University Press of Kansas, 2004).

日本では、注1に引用した宮脇の著作が、フィッシャーと同じ問題意識のもと、単に戦争権限法のみならず、議会の権限が外交政策におよぼしう影響を広義にとらえて、長期間にわたる事例研究を行っている。また浜谷英博『米国戦争権限法の研究——日米安全保障体制への影響』（成文堂、1990）は、憲法や条約が本法とどう関連するかなど、法律的観点からの分析を行っている

またアメリカ外交史研究の文脈から、ポストベトナムの議会復権期における成果のひとつとして戦争権限法を取り上げているものに、木村卓司「戦争権限——米大統領と議会の確執ベトナム戦終期における議会審議を考究して」『国防』34巻10号（1985）：20-29がある。また注2で引用した松岡完は、議会が本当にこの法律を使う意志があったのかどうか、と問いかける。

戦争権限法に計量分析の手法を用いたものとしては、Erik Gartzke, "Congress and Back Seat Driving: An Information Theory of the War Power Resolution," *Policy Study Journal* 24, no. 2 (1996): 256-289. これは本論と同じく、議会が合議体であることに着目して、現行法の条項が実際の危機に適応されたらどうなるかをシミュレーションし、異なる法律内容であった場合と比較している。その結果、現行法の手続が議会にとって最適な結果をもたらすだろうと結論づけている。

¹⁴ Walter J. Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process*, 5th ed. (Washington, D.C.: CQ Press, 2001), 11.

¹⁵ Barbara Sinclair, *Legislators, Leaders, and Lawmaking: The U.S. House of Representatives in the Postreform Era* (Baltimore, Md.: The John Hopkins University Press, 1995), 17-18.

¹⁶ Christopher J. Bosso, John H. Portz, and Michael C. Tolley, *American Government: Conflict, Compromise, and Citizenship* (Boulder, Colo.: Westview Press, 2000), 346; Sinclair, 34-36.

¹⁷ Gary W. Cox and Mathew D. McCubbins, *Legislative Leviathan: Party Government in the House* (Berkeley, Cali.: University of California Press, 1993), 9-14; Sinclair, 29-34.

¹⁸ Keith Krehbiel, *Information and Legislative Organization*, Michigan Studies in Political Analysis, ed. John E. Jackson and Christopher H. Achen (Ann Arbor, Mich.: The University of Michigan Press, 1992), 6.

¹⁹ Ibid., 150; Sinclair, 11-13.

²⁰ Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *War Powers Legislation: Hearings before the Committee on Foreign Relations*, 92d Cong. 1st Sess. (23 April 1971): 347.

²¹ Edward Keynes, *Undeclared War: Twilight Zone of Constitutional Power* (University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press, 1982), 45.

²² Alton Frye, *A Responsible Congress: The Politics of National Security* (New York: McGraw-Hill Book, 1975), 178; Keynes, 3 and 28-33.

²³ Frye, 193-194.

²⁴ Randall B. Ripley and James M. Lindsay, "Foreign and Defense Policy in Congress: An Overview and Preview," in *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, ed. Randall B. Ripley and James M. Lindsay, the Mershon Center Series on International Security and Foreign Policy (Ann Arbor, Mich: The University of Michigan Press, 1993), 5; 宮脇, 115-116, 170.

²⁵ Frye, 199.

²⁶ 広瀬淳子『アメリカ連邦議会——世界最強議会の政策形成と政策実現』（公人社、2004）、128-130。

²⁷ Stephen M. Leahy, *The Life of Milwaukee's Most Popular Politician, Clement J. Zablocki: Milwaukee Politics and Congressional Foreign Policy* (Lewiston, N.Y.: E. Mellen Press, 2002), 132.

²⁸ Congress, House, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on National Security Policy and Scientific Developments, *Congress, the President, and the War Powers: Hearings before the Subcommittee on National Security Policy and Scientific Developments of the Committee on Foreign Affairs*, 91st Cong., 2d Sess. (18 June 1970): v, 1 and 6.

²⁹ Congress, House, *Joint Resolution Concerning the War Powers of Congress and the President*, 91st Cong, 2d Sess., H. J. Res. 1355 (16 November 1970). なお第91議会に提出された戦争権限関連法案のうち主要なものについては、論点ごとの比較が公聴会記録に取られている。House, Committee on Foreign Affairs, *Congress, the President, and the War Powers*: 477-495.

³⁰ Congress, House, *Joint Resolution Concerning the War Powers of Congress and the President*, 92st Cong, 2d Sess., H. J. Res. 1 (22 January 1971).

³¹ Leahy, 135.

³² Fred F. Fielding, "Zablocki Resolution", 1 June 1971, War Powers of the President [1/2] Box 73, White House Special Files: Staff Member and Office Files: John W. Dean, III, Nixon Presidential Materials Staff, National Archives at College Park, Md.: 1. またザブロッキがこの法案を本会議に提出した際にも、公的な裏書きではないものの、行政府はこの法案には反対しないと知らせてきたと発言している。Congress, House, Mr. Zablocki speaking for the Joint Resolution Concerning the War Powers of the Congress and the President, H. J. Res. 1355 91st Cong, 2d Sess. *Congressional Record* 116, pt. 28 (16 November 1970) : 37398-37399.

³³ Congress, House, *Joint Resolution Concerning the War Powers of Congress and the President*, 93rd Cong, 1st Sess., H. J. Res. 542 (3 May 1973).

³⁴ たとえば大統領が送った軍を、議会が取り消そうとする場合の法案種類について、上院では大統領署名が必要とされる両院の共同決議案（したがって法的拘束力をもつ）としたが、下院では大統領が拒否する可能性が高いからと、署名の必要ない同意決議案（法的拘束力には疑問が残る）とした。また本法に基づいて、軍事介入を認めるか、あるいは撤退させるかの審議

中にその討議を打ち切って投票に入ることを望む場合、上院案では投票動議にどちらか一院の3分の1の票が必要であったが、下院ではこれを一人でも投票動議が出せるようになっていた。Frye, 211.

³⁵ Congress, House, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on National Security Policy and Scientific Developments, *War Powers: Hearings before the Subcommittee on National Security Policy and Scientific Developments of the Committee on Foreign Affairs*, 93d Cong., 1st Sess. (7 March 1973): 11.

³⁶ Frye, 211. 下院における戦争権限法への関心の高さは、提出された法案数を見てもわかる。下院は上院と違って自由に法案が提出できるために、数多くの法案が提出された。その数は25に上る (THOMASより筆者調べ)。つまり委員長たちの支持がなくても、下院では反戦派議員たちは法案を出すには出せる。ただしそれがその後どう扱われるかは、委員長、小委員長次第なのである。

³⁷ 広瀬、130。

³⁸ その後、70年代末までに委員長権限は、大幅に新人議員たちに削り取られることになる。Oleszek, 90.

³⁹ Elizabeth Holzman, *New York Times*, 31 August 1973.

⁴⁰ Fisher, *Congressional Abdication*, 65.

⁴¹ Frye, 211.

⁴² Joseph A. Fry, *Debating Vietnam: Fulbright, Stennis, and Their Senate Hearings* (Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2006), 151.

⁴³ Bosso, Portz, and Tolley, 332.

⁴⁴ 宮脇、115-116

⁴⁵ Congress, Senate, *A Bill to Make Rules Governing the Use of the Armed Forces of the United States in the Absence of a Declaration of War by the Congress*, 92d Cong., 1st Sess., S. 2956 (6 December 1971).

⁴⁶ キッシンジャーは、前述したようにザブロッキの下院案は受け入れ可能だが、一方でザブロッキが法律を成立させるために、ジャビッツに歩み寄って法案内容を変更することを恐れていた。Henry A. Kissinger to Richard M. Nixon, "War Powers Legislation", 22 June 1972, War Powers of the President [1/2], Box 73, White House Special Files: Staff Member and Office Files: John W. Dean, III, Nixon Presidential Materials Staff, National Archives at College Park, Md.: キッシンジャーの部下、ジョン・リーマン (John Lehman) 上級スタッフは、両院協議会開催の妨害工作をしたという。John Lehman, *Making War: the 200-Year-Old Battle between the President and Congress over How America Goes to War* (New York: Macmillan, 1992), 90.

⁴⁷ Congress, Senate, *A Bill to Make Rules Governing the Use of the Armed Forces of the United States in the Absence of a Declaration of War by Congress*, 93d Cong., 1st Sess., S. 440 (18 January 1973).

⁴⁸ Bosso, Portz, and Tolley, 353.

⁴⁹ このような上院の気風がなくなってきたとされるのは、世代交代が進んだ1990年代に入ってからのことである。慣例に配慮せず、個人主義的な態度が強まり、外交にもそれが反映したといわれる。Stanley R. Sloan, Mary Lock, and Casimir A. Yost, *The Foreign Policy Struggle: Congress and the President in the 1990s and beyond* (Washington, D.C.: Institute for the Study of Diplomacy, Edmund A. Walsh School of Foreign Service, Georgetown University, 2000), 2.

⁵⁰ Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, Special Subcommittee on War Powers, *The War Power after 200 Years*, 100th Cong., 2d Sess. (13 July 1988): 15-16.

⁵¹ Eagleton, interview, 14-15 and 19.

⁵² Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *War Powers: Report submitted by Mr. Fulbright from the Committee on Foreign Relations, together with Additional View of Senator Fulbright and Individual Views of Senator John Sherman Cooper*, 92d Cong., 2d Sess. (9 February 1972): 24-25. この点について、フルブライトは修正動議を出したが、結果的には否決されている。

⁵³ Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *War Powers: Report submitted by Mr. Fulbright from the Committee on Foreign Relations, Senate, together with Supplemental Views*, 93d Cong., 1st Sess. (14 June 1973), 36.

⁵⁴ *Federalist Papers*, no.51.

⁵⁵ Frye, 209; 宮脇、128。

⁵⁶ Congress (7 March, 1973): 5.

⁵⁷ 原著は、Jacob K. Javits with Don Kellermann, *Who Makes War: The President Versus Congress* (New York: William Morrow & Co., 1973).

⁵⁸ *New York Times*, 7 October 1973.

⁵⁹ 両方とも、二院での採択後に大統領の署名が必要となり、法的な効果はほぼ同じである。下院が共同決議というスタイルを選んだのは、文言に柔軟性があるからであった。一方のジャビッツは、大統領に対する意志表明という点から、きっちりと法の形式をとるべきだと考えていた。なお本来であれば日本語では、「戦争権限決議」と訳されるべきであるが、「戦争権限法」が定訳になっている。

⁶⁰ Congress (13 July 1988): 15.

⁶¹ Thomas F. Eagleton, "The August 15 Compromise and the War Powers of Congress," *Saint Louis University Law Journal* 18, no. 1 (1973): 9.

⁶² Congress, loc cite.

⁶³ 事実、両院協議会報告書の下院メンバーの一番目にはザブロッキの名が記されており、その次にモーガンの名前が出ている（上院の一番目は、フルブライト）。その後ザブロッキはモーガンの後を継ぎ、1977年から83年までの7年間、下院外交委員長の職を務めた。

⁶⁴ Eagleton, Interview, 22-23.

⁶⁵ Leahy, 144.

⁶⁶ Congress, House, Committee on Foreign Affairs, *War Powers: Hearings before the Subcommittee on National Security Policy and Scientific Developments of the Committee on Foreign Affairs*, 93d Cong., 1st Sess. (7 March 1973): 12-13.

⁶⁷ Congress, House, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on National Security Policy and Scientific Developments, *Concerning the War Powers of Congress and the President, Report submitted by Mr. Zablocki from the Subcommittee on National Security Policy and Scientific Developments, the Committee on Foreign Affairs*, 91st Cong, 2d Sess. (30 September 1970): 2.

⁶⁸ Eagleton, Interview, 23.

⁶⁹ Jacob K. Javits, "War Powers Reconsidered," *Foreign Affairs* 64, no. 1 (1985): 138.

⁷⁰ Congress (14 July 1988): 44.

⁷¹ 事実その後の議会が軍事政策形成に関与しようとした際に、積極的に用いたのも、財布の力であった。それにともなって軍事介入に関する政策議論のアーリーナが、外交委員会から軍事予算を扱う軍事委員会へと移っていったことも見逃せない。Christopher J. Deering, "Decision Making in the Armed Services Committees," in *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, 176; Robert David Johnson, *Congress and the Cold War* (New York: Cambridge University Press, 2006), 243. 外交委員会に比べれば、軍事委員会のほうが反戦リベラル派のメンバーが少なく、その選好は保守的になることは否めない。この点にも、ベトナムの反省にもかかわらず、反戦リベラル派が十分にその影響力を確保できなかったことが見て取れる。砂田、109、114。

⁷² カーターからレーガン政権にかけての軍の再整備を以て、ベトナム症候群は克服されたと見る者もいる。Jerry K. Sweeney and others, *A Handbook of American Military History: from the Revolutionary War to the Present*, ed. Jerry K. Sweeney, 2d ed. (Lincoln, Nebr.: University of Nebraska Press, 2006), 255.