

議会の戦争権限への関与についてのイギリスでの議論の検討

大田 肇*

An examination of argument about the engagement of Parliament with war powers in the U.K.

Hajime OTA

The purpose of this study is to examine the argument about the engagement of Parliament in the exercise of the war prerogative. In the U.K. the decision to go to war remains a matter for the Government exercising power derived from the Royal Prerogative. In recent years, particular after Iraq War, there are many arguments which propose the engagement of Parliament with armed conflict decisions. But the evaluations of these proposals and the practice of War Power Convention in Parliament are not yet settled.

Key Words: War Prerogative, Parliament, War Powers Convention, War Powers Act

1. はじめに

A. V. Dicey は、その近代イギリス憲法の古典的著書と称されている『Introduction to the Study of the Law of the Constitution』(1885年)において、「国王大権は、国王の本来の権利の残存する部分に付けられた名前であり、それゆえに・・・その権限が実際に王自身によって行使されるかあるいはその大臣によって行使されるかに関係なく、常に国王の手中に残されていた裁量権の残余部分に付けられた名前でもある。」「・・・国王が・・・講和を結びあるいは戦争をおこなうことのために・・・制定法は必要でない。これらのことをすることは、・・・法律上ともかく国王の裁量権の中にある」⁽¹⁾と説いた。そして実際には、軍隊を武力攻撃のため海外に派兵することは、国王大権行使を事実上代行している首相の判断で決定できるとされ、それに関する事前の議会関与は法的には保障されていない。

2. 議会の関与

この海外での軍隊の武力行使の決定に議会が関与しない(できない)という問題は、特に2003年のイラク戦争(その後の占領を含む)以降、大量破壊兵器の関する情報操作などその開戦決定に

至るまでの問題等から活発な議論がなされてきた。

まず、議会各委員会での検討および政府の対応を概観する。2004年3月の庶民院・公行政特別委員会報告書:『国王大権を手なずける:議会に対する大臣の答責性を強化する』⁽²⁾は、「大臣は、・・・国王大権の行使について確かに議会に対し責任を負っている。しかし、彼らは事後においてのみ責任を負うのである。連合王国は、大臣に議会の承認なしに一定の権限の行使を認めている典型的な国である」(para13)としつつ、「特に、私たちは、軍事的紛争に関与する決定は、議会によって承認されるべきである、もし武力攻撃の前でなければ、その後の可能な限り早い時期にされるべきであると信じる」(para57)と主張した。2006年7月の貴族院・憲法問題特別委員会報告書:『戦争遂行:議会の役割と責任』⁽³⁾は、議会の事前承認を義務づける法律の制定は好ましくないとし、政府が議会に対しその事前承認を求めるといふ議会慣習(parliament convention)の確立を提案した。それらの提案に対する政府の反応は鈍いものであった。しかしその後、首相がブレアからブラウンに代わり、政府も動き出した。2007年7月に緑書:『イギリスの統治』⁽⁴⁾を発刊し、そこでは海外派兵については庶民院決議によって定式化される議会慣習を発展させることを提案したが、法律制定の選択肢も残した。2007年10月には、諮問文書(consultation paper):『イギリスの統治—戦争権限と条約:執行権力を制限する—』⁽⁵⁾を公表し、2008年1月まで意見が求められ、15の意見が寄せ

原稿受付 平成30年9月25日

*総合理工学科 先進科学系

られた。2008年3月には白書：『イギリスの統治：憲法再生』と「憲法再生法案草案」⁽⁶⁾を公表した。白書は、戦争権限に関し「詳しい決議(resolution)が最良の方法である・・・それは庶民院決議の形式を取るであろう・・・この決議は特別の議院規則により定められるであろうが、それはすべてそれぞれの院が扱う事柄であり、政府が扱うものではない」(para215)と述べたが、「憲法再生法案草案」にはこれに関する条文は設けられなかった。そして、2009年7月に政府から庶民院に提案された「憲法改革および統治法案」にも戦争開始権限に関する条文はなく、総選挙直前の2010年4月にこの法案は成立した。政権交代後、この問題は庶民院の政治憲法改革委員会で検討が続けられ、その報告書：『紛争決定における議会の役割：前進』⁽⁷⁾には議会決議草案が付加されている。また、庶民院の国防委員会もその報告書：『介入：なぜ、いつそしてどうやって?』⁽⁸⁾において、「議会の役割」を検討している(para52-65)。

これらの議論の共通認識として、戦争開始が国王大権にもとづいて決定されるのは時代遅れであり、政治的重要性が極めて高いその決定に正当性を与え、特にその決定前での説明責任(accountability)を明確にするために、議会の関与を強めなければならないという考えがあった。しかし、他方で、柔軟かつ迅速な軍事活動を確保する必要などから、硬直化する恐れのある議会関与を避けるために議会慣習での対応を支持する意見が強かった。法律制定を望まないもう1つの理由が、その法律にもとづき政府や軍当局が裁判所に訴えられる可能性が高まることへの懸念であった。ケント大学ロースクールのSebastian Payne 講師は、「それ(慣習)は裁判所に活動の場を与えない。なぜなら、慣習は・・・法(law)とは見なされず、イギリスの裁判所は慣習を守らせようとしなない。それとは対照的に、もし戦争権限が議会制定法によって規定されれば、裁判所はその関連法の遵守を監督できる。裁判所が訴訟において議会制定法の中の言葉の意味を決定するという管轄権を有することは、行政法の基本原則である。裁判所はさらに、政府が制定法上の権限にもとづいていと主張するその行為が、その法律の意味するものと一致していることを確認するための管轄権も有している」⁽⁹⁾と主張している。

こうした議論の後、2011年3月、Gus O' Donnell内閣官房長官は「軍隊を武力紛争に派兵するという決定を討議する機会を議会に与えるという慣習が存在する」⁽¹⁰⁾との声明を出した。

こうした動向を反映し、2011年10月に作成された「内閣便覧(The Cabinet Manual)」の第5章の「軍事活動(Military action)」において、議会の関与は以下のように記述された。

5.36 第2次世界大戦後、政府は重要な軍事活動について、その前あるいはその後に、声明という方法で庶民院に通知してきたし、いくつかの件では庶民院の継続審議動議(a motion for the adjournment)にもとづく討議に続いて声明を出した(2002年および2003年のイラク戦争に関する討議以前に、34の事例があり、それらには2001年10月4日・8日のアフガニスタン、1999年3月24日のコソボ、そして1991年1月17日・21日の湾岸戦争に関する討議も含まれる)。

5.37 イラクおよびリビアにおける重要な軍事活動という直近の2つの事例において、議会は、実体的討議(a substantive debate)の機会を与えられた。2003年にイラクで開始された軍事活動の少し前に、議会において討議がなされた。リビアに関しては、2011年3月18日、首相は軍事活動に先立ち庶民院にて陳述し、それに続き3月21日、政府の討議動議が出された、庶民院は「市民と市民の住む地域を守るため必要なすべての手段をとる(taking of all necessary measures)ことにおいて、・・・イギリス政府を支援する」という表現で。

5.38 2011年、政府は、軍隊が派兵される前に庶民院がそれに関し討議する機会をもつべきであるとする慣習が議会において発展していることを認め、また緊急事態の場合およびそうした対応が適切でない場合を除き(except)、この慣習を遵守すると提案したと述べた。

現時点での慣習を文章化したとされる「内閣便覧」をもとに、議会の関与の在り方が議論されている。

次に、多少重複するが、軍隊の海外派兵に関する議会の関与の具体的な有り様を、最近の事例に沿って概観する。

2003年3月20日からイギリス軍はイラク攻撃に参加したが、政府(労働党)は庶民院がその派兵について採決することを約束し、2日前の3月18日に動議(「イラクの大量破壊兵器廃棄を確証するために必要なすべての手段をとることができる」)を討議の後、412対149で可決した。「2003年のイラク侵攻の決定は、1950年の朝鮮戦争以後において、戦闘が始まる前に、議会が軍隊を派兵するという実質的動議を採決した最初の例であった」⁽¹¹⁾。

アフガニスタン戦争においては、2001年から2014年まで、イギリス軍も派兵されていたが、政府が提案した議会での討議及び採決はなされなかった。

イギリス軍のリビア攻撃への参加は2011年3月18日に始まったが、政府(保守党・自由民主党)は3日後の3月21日に動議を庶民院に提出し、557対13で可決された(遡及的承認, retrospective

approval)。事後の討議になった理由は、「状況が、国連安全保障理事会決議にもとづき直ちに(immediately)に進むことを求めている」⁽¹²⁾からであった。

2013年1月14日、政府(保守党・自由民主党)は、フランス政府の要請を受けてマリに軍事アセットを送ると発表した。この作戦上の支援には、偵察機、EU主導の軍事訓練のための軍人などの派遣が含まれていたが、戦闘行動のための派兵ではない、またこの派遣はフランス政府とマリ政府からの緊急要請に応えるもので、かつ国連安全保障理事会決議に沿うものであると主張し、議会における討議及び採決はなされなかった。

シリア政府(アサド大統領)が自国民に化学兵器を使用したことから、2013年8月29日、シリアに軍事行動をおこなうことに関して庶民院が召集され、政府からの動議を採決し272対285でこれを否決した。キャメロン首相はこの結果を受け入れ、イギリス軍は派兵されなかった。軍隊の海外派兵が議会で否決されたのは、1782年のアメリカ独立戦争以来のことであると言われている。この討議・採決の結果につき、Malcolm Chalmers教授は次のように述べた: 現在、政府が議会の支持あるいはより広範な大衆の支持なしに、重要な軍事行動をどのようにして実施するかを見極めることは、困難である。そして、このような支持は、明確な国益が関連していなければ、あるいはその軍事作戦が国連安全保障理事会の命令により実施されるのでなければ、得られないであろう—少なくともイラクとアフガニスタンの影が国民の意識からさらに消え去っていかないうちは—⁽¹³⁾。

2014年9月26日、政府(保守党・自由民主党)はイラク国内のISIS (Islamic State of Iraq and Syria)を攻撃する動議を庶民院に提出した。その中で、イラク政府からの軍事支援の要請があったこと、中東諸国を含む多くの広範な連合が軍事支援に参加すること、イラクでの軍事行動の法的根拠、及びイラク国内のISISに対する空爆を実施することが示された。ここでは、陸上での作戦行動は明確に除外され、またシリア国内のISISへの空爆も否定されていた。この動議は524対43で可決され、イギリス空軍はその直後に作戦行動を開始した。この討議の中で、キャメロン首相は「少数民族虐殺などを阻止するための緊急行動が必要とされ、イギリスがその人道的惨劇を防ぐために行動できるならば・・・私は、その行動を命令し、その後すぐに庶民院に来て説明するであろう。・・・。庶民院において協議され適切な採決がなされるという議会慣習は良いものであるが、それは事前に計画された軍事行動の場合に特に適切

である。極めて重大なイギリスの国益が危機に陥ったなら・・・直ちに行動しその後庶民院において説明するという権限を留保しておくことは重要である・・・」⁽¹⁴⁾と述べた。この発言は、「内閣便覧」の「例外(except)」を敷衍したものと言えよう。攻撃目標がISISであるならば、その本拠地がシリアであることから、イラク政府の要請を受けて実行されるイラク国内のそれへの攻撃が、シリア国内のそれへの攻撃に拡大する軍事上の可能性(必要性)はかなり高いが、シリア政府からの要請はあり得ないので、その軍事行動の法的根拠は不明確なものとなる。キャメロン首相は、「シリア国内を・・・空爆するという決定をおこなうときは、我々は庶民院に戻ってくるだろう」⁽¹⁵⁾と述べた。

2015年6月、チュニジアでISISが関与したテロ攻撃が発生し30人のイギリス人が殺害された。さらに、同年11月のパリでのテロ攻撃を受け、11月26日、政府(保守党)は軍事行動をシリアに拡大したいとする声明を発表し、12月2日、議会は政府動議を397対223で承認した。そこでは、陸上での作戦行動は除外され、議会への四半期ごとの経過報告書の提出が誓約され、シリア国内のISISのみへの空からの軍事行動が認められた。前述のキャメロン首相の約束は守られたことになり、慣習の一定の定着化を認めることも許されるであろう。

2018年のシリア政府の自国民への化学兵器の使用に対し、同年4月14日、イギリスはアメリカ・フランスと共に、シリア政府の化学兵器能力を減退させることを意図して、シリア国内の目標に限定した空爆をおこなった。政府(保守党)はこの軍事行動を、人道上の根拠及び国益によって正当化し、かつ「スピードをもって(with speed)攻撃する必要があった。そうすれば、我が軍隊に、断固として行動し、その作戦の命に関わる安全を保ち、そしてイギリスの安全と国益を守らせることができたからだ」⁽¹⁶⁾と主張した。4月16日、メイ首相は議会での声明において、事前の議会承認を得ずに軍事行動を決定したことを擁護した。さらに、この軍事行動を承認する遡及的承認(retrospective approval)も用意されなかった。なぜなら、今回の空爆は、継続する軍事作戦の開始ではなく、「明確な範囲内での、限定的な、ねらいをつけた、効果的な攻撃」⁽¹⁷⁾であったからと、政府は説明した。採決自体は、シリアに関する緊急討議の最後になされたが、その採決も野党であるSNP (Scottish National Party)からの「本院はシリアの現状とイギリス政府の対応を考慮している」についてなされたもので(314対36で可決)、

軍隊派兵の遡及的承認ではなかった。これに対し、労働党は議会承認に関する緊急討議を要求し、それは4月17日に開催され、「本院は海外でのイギリス軍の軍事行動の承認に関連する議会の諸権利を考慮している」との動議が、317対256で承認された。

3. ま と め

イギリスにおける戦争開始への議会関与の有様は、現在なお定まっていなと思われるが、2003年以前の状況、つまり議会は、軍隊法の制定⁽¹⁸⁾、予算の決定、常任委員会(国防委員会)での審議等によって軍隊に関わることができるが、国王大権に含まれる戦争開始およびその後の軍事活動については、ほとんど関与できないという状況に戻ることはあり得ないと思われる。2003年のイラク戦争(その後の占領を含む)が残した傷はそれほどまでに深い。

ではどのようなかたちでどのような関与を議会に認めるかが、議会の委員会等で検討されてきたわけであるが、特に2013年の政府動議の否決とそれをキャメロン首相が認めて軍隊を派遣しないと決定するという事例が象徴するように、慣習というかたちで定着し始めたとも言えるが、2018年のメイ首相の議会を無視するかのような事例が生じると、慣習による拘束力の弱さが露呈したと評価されることにもなり、法律制定(War Powers Act)により拘束力を強化しようとする意見が再び出されることになる。

また、仮にかたちが決まったとしても、そこに書き込まれる内容(どのような関与を認めるか)について、今なお議論が収斂しているとは言い難い。例えば、例外にはどのような場合が該当するか、遡及的承認をどのような場合に認めるのか、軍事関連情報及び法的助言の開示にどのように対応するか、効果的な軍事作戦への障害となるとの批判にどのように対処するかなど、重要な論点が残されている。さらに、仮に法律を制定し議会の関与を実現したとしても、議会での討議は国際法上の適法性に偏っており、政府に都合良く利用されるだけであるとの厳しい指摘もある⁽¹⁹⁾。

日本国憲法はその9条において、非軍事平和主義を採用しており、それは国王大権によって戦争開始権限を首相に委ねているイギリスとは真逆の環境を作り出している。つまり、日本の首相は、国会において、軍隊ではないと説明しながら自衛隊を創設し、武力行使はしないと説明しながら自衛隊を海外に派遣しなければならなかった。こうした状況に対する批判もあるが、この環境のおか

げで、イラク戦争終結後の占領活動に自衛隊を派遣しても、無事に帰国することができたとも言える。少なくとも、当時首相であった小泉純一郎が、同じく首相であったトニー・ブレアがチルコット委員会(イラク戦争開始決定を含む2001年から2009年までのイラク戦争・占領に関するイギリスの諸政策を検証する委員会、委員長はJohn Chicot卿)に呼び出され厳しくその政治責任を追及されたような、辛い目に遭うことはなかった。

とは言え、憲法9条の「改正」が政治日程に上ろうかという現在、イギリスでの取り組みを分析することによって、憲法9条が存在することによって隠されてきた問題(例えば、軍事関連情報の開示)を抽出し、それらへの対処方法を国内法レベルで検討することは有意義だと考える。

参 考 文 献

- 1) A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (8th edition), 1915 Liberty Classics pp. 281-282.
- 2) Public Administration Select Committee, *Taming the prerogative: strengthening ministerial accountability to parliament*, HC 422, Session 2003-04.
- 3) Select Committee on the Constitution, *Waging war: Parliament's role and responsibility*, HL Paper 236-1, Session 2005-06.
- 4) Ministry of Justice, *The Governance of Britain*, CM 7170, July 2007.
- 5) Ministry of Justice, *The Governance of Britain War powers and treaties: Limiting Executive powers*, CM 7239, October 2007.
- 6) Ministry of Justice, *The Governance of Britain - Constitutional Renewal*, CM 7342-I-III, March 2008.
- 7) Political and Constitutional Reform Committee, *Parliament's role in conflict decisions: a way forward*, HC 892, Session 2013-14.
- 8) Defence Committee, *Intervention: Why, When and How?*, HC 952, Session 2013-14.
- 9) Sebastian Payne, "The War Prerogative and Constitutional Change", *RUSI Journal* Vol. 153 No. 3, p. 30.
- 10) Written Evidence, submitted to the Political and Constitutional Reform Committee Inquiry into *The Role and Powers of the Prime Minister*, Session 2010-12.
- 11) See, *supra* note (3) pp. 9-10.
- 12) Parliamentary approval for military action, p 25, CBP 7166, 17 April 2018.
- 13) Parliament's decisions on Syria: pulling our punches, *RUSI Analysis*, 30 August.
- 14) House of Commons Hansard Debates for 26 September 2014, "Iraq: Coalition Against ISIL", Col. 1265.

議会の戦争権限への関与についてのイギリスでの議論の検討 大田

- 15) HC Hansard, 26 September 2014, supra note (14), Col. 1266.
- 16) Downing Street press release, Syria action - background, 15 April 2018.
- 17) Prime minister' s Press Conference Statement on Syria, 14 April 2018.
- 18) 拙稿「軍事と大権」(倉持孝司・松井幸夫・元山健 編者『憲法の「現代化」－ウエストミンスター型憲法の変動－』敬文堂、2015年) 253頁 参照
- 19) Veronika Fikfak and Hayley Hooper, *PARLIAMENT' S SECRET WAR*, HART PUBLISHING, 2018