

イラク戦争と米国大統領制

奥田 純*

The War in Iraq and American Presidency

Jun Okuda

イラク戦争は米国内でも大きな批判を浴び、ブッシュ政権の支持率は低迷しつつも政策変更は見られない。米国の大統領制という制度面から、こうした世論に反する政策の継続が可能な現実を考察したのが本稿である。大統領が議会に対して有する拒否権やブッシュ政権が頻繁に援用する大統領特権等により、議会による大統領府の牽制が限定的なものとならざるをえない状況、また米国大統領制の歴史的な背景についても言及した。

Key words: イラク戦争、米国大統領制、議院内閣制、大統領特権

米国は依然（本稿は2007年12月に脱稿）イラク戦争の泥沼から抜け出せず、ブッシュ大統領への支持率は30%前後で低迷し、明らかに国民の大半は現政権のイラク政策の転換を要求している。しかし、表向き現政権は全く政策を変更する姿勢は見せていない。一方、ブッシュ政権のイラク戦争を全面的に支持してきた英国のブレア首相は、既に2007年6月に任期を待たずに辞任、同じ労働党のブラウンに首班の地位を譲った。英国ではブッシュ/ブレアのイラク戦争への批判は戦争開始当初（2003年）から存在し、戦争の泥沼化に伴って一層激しくなり、ブレアのブッシュへの親密度に対しては労働党内でも批判が根強く、閣僚の一部が辞任するといった事態にも発展し、この首班交代劇の伏線となっていたものだ。

国民の民意が反映される度合いは、少なくともこのイラク戦争に関しては英国の方が大きい。政治制度の観点からみると、英国が議院内閣制をとっているのに対して、米国は大統領制をとっていることに因ると論じ得るだろう。議院内閣制でも民意を反映せず政権が不人気な対外政策をとり続けることは可能である。政府与党が議会で圧倒的な多数を制していれば、この数字の上に乗った強硬な政策運営も可能であろう。しかし、限度は

ある。早晩与党も選挙を迎えねばならず、外交・軍事上の大きな争点について国民からの批判が高まれば修正を余儀なくされる。さもないと、選挙で大敗を喫するリスクを負う。選挙に敗れば政権が交代する。議会の勢力が内閣に反映される、この点が議院内閣制の特徴である。実際、ブレア政権下での労働党への支持は下降の一途をたどった。任期を前にブレアが首相の座を降りざるを得なくなったのは正にこの理由からである。

一方アメリカの方は全く様相が異なる。大統領選は2004年に終わり、ブッシュが辛勝し2期目に入った。イラク戦争への批判はこの時点では未だ政権を交代させるほどの多数派には至っていなかったのであろう。この後ブッシュ政権は、僅差の勝利にもかかわらず、選挙での勝利を国民からの「政治的資本」(political capital)の投入と称して、年金制度の一部民営化計画を発表したり（この企ては各方面からの批判を受け頓挫した）、老人用健康保険制度の強引な変更も強行した。折からイラク戦争は泥沼化が進み、2006年の中間選挙で与党共和党は歴史的な大敗を喫した。予想を上回る反共和党票が投ぜられ、上下両院で民主党が多数党の座に返り咲いた。この選挙の結果、ブッシュ大統領はイラク戦争の開始・遂行に大きな影響力を行使したラムズフェルド国防長官を事実上解任せざるを得なくなった。しかし、その後はバイカー、

* 四條畷学園短期大学 ライフデザイン総合学科

ハミルトンといった長老たちが率いた超党派のタスク・フォースによる外交重視の新たなイラク・中東政策の勧告内容も無視し、2007年に入ってからSurge（増派・兵力増強）という世論に逆行する軍事戦略を採用するに至った。

大統領制のもとでも、議会が大統領を抑制する仕組みは存在するが、大統領府が強硬姿勢をとれば抑制は機能しない。近時、民主党は上下両院でイラク戦争の終結を展望しての派遣軍隊の段階的縮小（派遣軍人の米国への帰還）法案を議会で可決しているが、大統領には憲法上拒否権が付与されており、ブッシュはこの拒否権を発動して民主党の議会攻勢を簡単に葬り去っている。^(注1)

ブッシュは2期目の大統領であり、3期目となる2008年の大統領選には立候補できない。選挙の洗礼を受けなくてもよいことから2期目の大統領は大胆な政策を打ち出すことが多いが、大抵は不成功に終わり、任期が残り2年を割ると大統領としての信望が更に低下して次期大統領の選出待ちとなる傾向が強い。しかし、イラクではアメリカの職業軍人が毎日必ず何人か戦死する状況から脱せず、従来の2期目の大統領の置かれた立場とは異なる。この意味では現在のブッシュ大統領は、中間選挙に共和党が大敗して自らのイラク政策も大きな批判にさらされながら、通常の大統領に比べレーム・ダックの度合いは本来一層強いにもかかわらず、大統領に与えられた制度的な権限を縦横に駆使して民意に反する政策をとり続けていると言える。

このように強硬な姿勢を崩さない大統領に対して制度的に議会に対抗策はないのか。先の中間選挙前のように議会も大統領と同じ共和党が多数を制していると対抗策はほとんどなかったのが実態であろう。議会に大統領府の行き過ぎを牽制させるのが米国憲法の三権分立主義の重要な柱の一つである。歴史的には下院は政党色の濃い行動を取るのが普通であるが、各州2名の定員で総勢100名という比較的小さな所帯の上院では米国全体のいわば国益を党派的利害より優先すべしとの精神は残存している。しかし、90年代のクリントン大統領時代から特に顕著になった党派的（partisan）な動きは上院にも及び、ブッシュ政権の長期化に伴い超党派的な議会による大統領府の牽制は影を潜めたのが実態である。

それにもかかわらず、中間選挙に民主党が上下両院で過半数を制したことは、議会運営上大きな変化をもたらした。法案は上院、下院共に本会議で全議員の投票にかけられ議決されるが、両院共に各種委員会レベルでの審議から始まり、委員会レベルでの議決を経て本会議に回される手続きが取られる。この委員会レベルでの活動の中に、宣誓証言を求める公聴会の召集がある。招集権は委員会の委員長にあり、特に証人の選定、公聴会の性格の決定には委員長の裁量が色濃く反映される。共和党が過半数を占めていた時には、公聴会は開かれてもブッシュ政権に都合の悪い話は最後まで追及しない扱いとすることが可能であった。民主党が多数派となった現在、民主党の委員長は不満な回答に対しては法的に拘束力のある罰則付き召喚状を発行して大統領府に特定の書類の提出を求めることができる。また、大統領に恒常的にアドバイスを提供しているホワイト・ハウス高官を証人として議会で証言するよう要求する権利も有している。

実際、中間選挙後の動きとして、上院の司法委員会は2005年に司法省が行った連邦検察官の罷免（9名）に関して大統領府が不当な政治的圧力を加えこれを実現した疑いがあるとのかどから、元ホワイト・ハウス要人（大統領の当時顧問弁護士）と大統領補佐官（カール・ローブ；当時現職）を証人として喚問した。これに対し、ブッシュ大統領は、自分の側近（現職・元の別なく）が証言を行う義務を負うことは、証言を要求されるおそれから補佐官等の大統領アドバイザーが将来にわたって大統領への真摯なアドバイスを行わなくなる恐れがあるとして証人喚問に応じさせないとの指示を行った。いわゆる大統領特権（Presidential Privilege）である。また、同じ争点に関して召喚状により委員会が要求した書類の提出についても、大統領は同じく大統領特権を援用（invoke）して、その提出を拒んだ。^(注2)

一方、イラク戦争の行方については、現状中間選挙での民主党の勝利は大きな転換をもたらしているとは言い難い。むしろ、袋小路に追い込まれたブッシュはさらに頑なに自らが大統領の間はイラク撤退はあり得ないとの考え方を繰り返すのみである。中間選挙後、有力な共和党議員もブッシュのイラク戦争を批判し、新しい展開を求める声

も出ている。議員は次の選挙のことを考えねばならない。中間選挙の結果通り、国民の過半数はイラク戦争の早期終結を求めている。選挙区の声に耳を傾ければ共和党員の大半も軌道修正が必要なはずである。しかし、議会での投票となると民主党主導のイラク撤退法案には共和党の大半は賛成しない。議会内での共和・民主の葛藤が依然投票に反映される。上院、下院毎に両政党の勢力分布は異なり議会運営の仕方も異なる。下院では党派対立がストレートに出やすい。一方上院では、既述の通り、アメリカの国益全体を党派から離れて考えることがその役割との認識を持ち、超党派的な動きを案件ごと取る伝統も存在する。しかし、傾向としては明らかに共和、民主共に議会指導層と異なる立場をとる上院議員は極めて少数に限られている。^(注3)

イラク戦争は、政策的な観点からすれば、9/11後にブッシュ政権が正当化した先制攻撃政策の落とし子である。米国はベトナム戦争の失敗もあり、以降武力行使については基本的に慎重であったと言ってよい。第一次イラク戦争、すなわち湾岸戦争は戦後をも見通した用意周到で慎重にことを運んだ戦争であった。フセイン政権は生き残ったが、弱体化され軍事的にも戦争後のイラクの中東への脅威は激減した。9/11という考えられないテロ攻撃の結果、先制攻撃権が簡単にアメリカ国民の意識に受け入れられたことが不幸であったとしか言いようがない。

よく言われることだが、9/11直後の数か月の間は、アメリカは一致団結していた。今では考えられないが、民主党のリベラル派がブッシュと共同戦線を張れる時期であった。その後、ブッシュ政権はテロとの戦争と言いつつ、Neo-Conservative勢力が司令塔を奪取する形でイラクの核の脅威を梃に国連を舞台に強権政治を実行した。この頃には、共和・民主の一致協力体制は崩れていたが、議会でブッシュ政権がイラク戦争遂行についての一般的承認議決を確保するには困難はなかった。民主党で決議案に賛成した議員の多くは、賛成しないとテロに弱腰だと非難されることを恐れて賛成したに過ぎない。実際、この後もブッシュ政権と共和党はテロに対して民主党は手緩く、民主党に任せればアメリカ本土が再びテロ攻撃にあうとのコメントを繰り返した。^(注4)

イラク戦争は2003年3月イラク侵略から既に4年半以上の歳月が過ぎている。第二次世界大戦のアメリカの参戦期間よりも長いと米国内で報じられているのは、マスコミの戦争批判の表現の一つであるのかもしれない。

アメリカが議院内閣制を採用していたら、このイラク戦争も異なる展開を示していたらと考えられる。しかし、アメリカは建国時の事情からだけでも、議会とは独立した行政府を必要としたに相違ない。^(注5)大統領制は未だアメリカ合衆国が成立する以前に憲法草案に盛り込まれた制度であった。独立した統一国家として立ち行くか、諸州の緩やかな連合体として存続するかもはっきりしなかった時代に、連邦国家としてまとまる上で大統領制は必須であったのだろう。建国の父たちにはアメリカがここまで世界的な国家として発展することまでは想像できなかったろう。しかし、政治制度としては連邦国家として進み、個人の、国民の基本的な権利を保障し、大統領権も国民の同意にその正統性を置き、議会からの影響は限定的な形でその権限を行使することができるよう考えたものである。権限を分け、異なる機関に分立した権限を行使させ、一方機関同士は互いに抑制と均衡が働くよう相互チェック機能が付与されている。大統領は行政権を有するが、権力の濫用があれば議会は大統領を罷免する権利を有し、また大統領が調印した条約の批准権を持つ。大統領は最高裁判事や上級裁判所判事を任命しうるが、議会が批准しなければこの任命は発効しない。一方、議会の決議した法案に大統領は拒否権を行使しうる。200年余の歴史を経た米国の大統領制は、あらゆる制度と同じく機能不全を引き起こすことはありうるだろう。強大な大統領権に基づいて、時々の大統領の性格も影響して、議会や世論と大きな摩擦を引き起こしても在任中はその政策を大きく変えさせることには米国の政治制度では限界があるのだろう。これは米国の長所でもあり、ここまで論じてきたように、短所でもある。確かに2004年の大統領選ではアメリカ国民はブッシュを大統領として再選した。しかし、上下両院議員選挙という異なる選挙であるにせよ、この同じ国民がイラク戦争を大きな争点とした2年後の選挙で、ブッシュへの不信任票を投じたことは大きな転換点であったと言えよう。遅ればせながらも、大統領権

はチェックされ、2008年には再び大統領選挙により民意に従った大統領が生まれる。

(注)

- 1) 行政府と立法府が分立している前提で、大統領府と議会との力関係を歴史的に検討したものに *Presidential Power: Unchecked and Unbalanced* がある。(詳細は参考文献参照) 大統領府が次第に権限を増している実情を歴史的に示した著書。
- 2) こうした対立が生じた場合、従来の米国の政治であればプラグマティックな解決策が模索され妥協が生まれることもあった。しかし、先の大統領選やイラク戦争、対テロ政策を巡っての共和・民主党間の積年の対立、相互不信から、大統領特権と議会の召喚状とどちらが優先するかという憲法問題に発展し、最高裁による司法判断に向けての抗争の激化も予想された。最終的には、憲法の定めているように司法により決着をつけるのが三権分立制度をとる米国ではもっとも公平な国民も納得のいく解決策と言いつけるのだろうが、結局大きな批判を浴びた司法長官が辞任に追い込まれて、論争は下火となった。また、カール・ローブも同時期に辞任した。
- 3) 制度的な大統領府のチェックとしては、他に罷免手続きが存在する。しかし、これは正に最終的な手段であり、クリントン前大統領の時は圧倒的に共和党が多数派の議会であったのに対して、現在の議会勢力では民主党が罷免手続きに進む可能性はまずないだろう。ブッシュ政権のイラク戦争と対テロ政策によりアメリカ内にも大きな亀裂が生じ、分裂が続いているが、大勢では罷免を求める動きはない。
- 4) 2004年の大統領選でケリー民主党大統領候補への執拗な攻撃はこの点に集中した。
- 5) アメリカの政治制度は憲法により定められ、200年余りの歳月を経て、実質的に最早大きな修正は考えにくい。*Founding Brothers* (詳細は参考文献参照) が参考になる。この著書は大統領制そのものに焦点を合わせたものではない。建国当初のアメリカで連邦国家として統一を保ち、発展することはまだ不確定だったことを強調、当時のほぼ貴族主義的な少数の指導者のアイデアと行動で現在のアメリカの基礎が打ち立てられたことを示そうとした著書である。憲法について

の議論はあまりないが、この指導者の考えが臨場感豊かに記述されており、大統領制がアメリカの政治制度の根幹として自然に生まれたことが想像される。

(参考文献)

- 1) Mathew Crenson and Benjamin Ginsburg, *Presidential Power: Unchecked and Unbalanced* (New York: Norton, 2007)
- 2) Joseph J. Ellis, *Founding Brothers: Revolutionary Generation* (New York: Knopf, 2000)
- 3) "A Defender of Bush's Power, Gonzales Resigns," *The New York Times*, August 28, 2007
- 4) 田口富久治・中谷義和編『比較政治制度論』(第3版)、法律文化社、2006年
- 5) 本間長世著『共和国アメリカの誕生—ワシントンと建国の理念』、NTT出版、2006年
- 6) 高橋和之編『新版 世界憲法集』、岩波文庫、2007年

— 2008. 1. 10 受稿、2008. 1. 15 受理 —