

## 米国における軍隊投入の権限

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
外交防衛課 栗田 真広

### 目 次

はじめに

#### I 軍隊の投入に係る法的な枠組み

- 1 憲法
- 2 戦争権限法

#### II 過去の軍隊投入の実例

- 1 ベトナム戦争
- 2 マヤゲス号事件
- 3 イラン人質救出作戦
- 4 レバノン多国籍軍
- 5 リビア爆撃
- 6 湾岸戦争
- 7 ソマリア介入
- 8 ハイチ介入
- 9 ボスニア・ヘルツェゴヴィナ紛争
- 10 アフガニスタン・スーダン爆撃
- 11 コソボ紛争
- 12 アフガニスタン攻撃
- 13 対テロ戦争
- 14 イラク戦争

#### III オバマ政権における運用

- 1 リビア介入
- 2 リビア介入に見られるオバマ政権の見解
- 3 シリア介入をめぐる議論
- 4 イラク攻撃

おわりに

## はじめに

本稿の主題は、米国が戦闘行為または戦闘行為への関与が予想される状況へ軍隊を投入する場合の米国内法上の権限の問題、言い換えれば「米国では誰の決定で軍隊を戦闘行為に投入できるのか」という問いに関するものである<sup>(1)</sup>。直近でこの問題が脚光を浴びたのは、2013年8月末から9月初頭、シリアの内戦で反体制派への弾圧を続ける同国のバシャル・アサド (Bashar al-Assad) 政権への武力行使が議論された際、米バラク・オバマ (Barack Obama) 政権が、連邦議会に対して、対シリア武力行使のための軍事力使用に関する承認を求めるという決定を下したときであった<sup>(2)</sup>。

我が国では、米国による軍事行動について、国際法的な観点からの正当性の問題が非常に多く議論される一方で、その国内法上の手続きの問題は、相対的に論じられることが少ない。この背景には、特に冷戦終結以降、米国の軍事行動が単独行動主義的であるとされ、国際法との関係で争点になりやすかったことがあると思われる。しかし本来、米国との同盟関係に安全保

障を依拠するところの大きい我が国にとって、軍隊の投入に関わる米国内法の問題は、いかなる状況下で米国の介入が望めるのかという点に直結する重要な問題である。

米国では、軍隊の投入に関わる権限の問題は、憲法上、戦争に関わる権限が連邦議会と大統領の間でどのように分配されているかという問いの一部として、学説上も、また実際の政治の場でも、多大な議論が積み重ねられてきた。しかし、後述するように、憲法の規定上は、この点について権限の所在が完全に明確にされていないため、「誰の判断と決定で軍隊を戦闘行為に投入できるのか」について、法的に確立された枠組みが存在するとは言い難いのが現状である。それゆえ、この問いに対する答えを提示するには、法律の規定と併せて、これまで米国が軍隊を投入してきた実際のケースを見ていく必要がある。

以上を踏まえて、本稿では、米国が戦闘行為または戦闘行為への関与が予想される状況へ軍隊を投入する場合の国内法上の権限の問題について、憲法及び制定法上の規定と、過去の軍隊投入の事例の両面から、考察を行う<sup>(3)</sup>。なお、この問題に対する姿勢は、政権によっても若干

(1) なお、本稿中ではしばしば、「戦闘行為または戦闘行為への関与が予想される状況」との表現を用いるが、これは関係法の法文上の表現ではない。法文上、これに類する表現として用いられているのは、憲法の条文中の「戦争 (War)」か、後述する戦争権限法 (War Powers Resolution) に登場する、「戦闘が現に発生している場合に加えて、一発の銃弾も発射されていなくとも、武力紛争が発生する明白かつ現在の危険があるような対立状況 (a state of confrontation)」を指す「敵対行為 (hostilities)」である (*House Report 93-287/Report to Accompany H.J. Res. 542: War Powers Resolution of 1973, June 15, 1973, p.7.*)。それゆえ、本来は本稿中でもこれらを用いて、例えば「敵対行為に軍隊を投入する」といった表現をすべきであろうが、米国の軍隊投入の権限をめぐる議論の文脈では、「戦争」と「敵対行為」の具体的な意味をめぐって、行政府と立法府の間でも、また学界でも多くの論争が行われており、未だに統一された見解がない。さらに、政権側はしばしば、議会の承認なしに海外で米軍を投入して戦闘行為に従事させた場合に、当該事態は「戦争」や「敵対行為」ではないとしてその合法性を主張してきた。この政権側の解釈に則るのであれば、そうした事態を「戦争」または「敵対行為」への軍隊の投入と表現することは正しくないことになる。以上の事情を踏まえ、「戦争」や「敵対行為」といった法文上の用語のニュアンスとは若干の相違があることは認識しつつも、これらの用語の多義性への配慮を優先し、本稿の本文中では、あえて「戦闘行為または戦闘行為への関与が予想される状況」という表現を使用した。ただし、法律や政府報告の原文に準拠する必要がある場合については、「戦争」や「敵対行為」の用語を用いることとした。

(2) シリアの事例ほどではないが、2014年8月からのイラクでの軍事行動の際にも議論になっている。この点については後述する。

(3) なお、本文中でも述べているように、この問題では、権限の所在がどうあるべきかについて、制憲者の意図などを基に考察した、学説上の議論も数多くある。ただ、実態を把握するという本稿の目的と、紙幅の関係上、これについては最小限の範囲で触れるに留める。

の差があるため、歴史的な経緯を概観した上で、現オバマ政権下での事例と解釈について、特に焦点を当てて記述することとしたい。

## I 軍隊の投入に係る法的な枠組み

### 1 憲法

#### (1) 明文規定

米連邦政府の統治機構は、憲法制定過程で共有されていた権力の暴走への忌避感から、行政府、立法府、司法府の三権の間での抑制と均衡を基本原則として形作られている<sup>(4)</sup>。憲法制定段階で、こうした仕組みの必要性が特に強く認識されたのが、戦争に関する側面であり、米国憲法は、戦争に関する各種の権限を、主として連邦議会と行政府の長たる大統領の間で分割し、行政府による軍事力の濫用を防止する形になっている。憲法に定められた戦争に関する権限は、戦争の開始と遂行、軍隊の創設・維持・訓練、戦費の支出など多岐にわたるが、本稿の関心事項である戦闘行為または戦闘行為への関与が予想される状況への軍隊の投入には、以下の条項が関係する。

憲法第1条第8節第11項は、宣戦条項と呼ばれ、連邦議会が「戦争を宣言し、船舶捕獲免許状を授与し、陸上及び海上における捕獲に関する規則を設ける権限」を有することを規定する。この規定を根拠として、議会は宣戦を行い、戦争を開始する権限を持つものと解されており、これまで1812-14年の米英戦争、1846-48年の米墨戦争、1898年の米西戦争、両世界大

戦の5つの事例において宣戦を行った。手続上、宣戦は両院合同決議(joint resolution)の形を取り、大統領が教書によって議会に要請を行い、上下両院が過半数の賛成をもって決議を可決した後、大統領の署名を経て発効する<sup>(5)</sup>。

一方、最高司令官条項と呼ばれる憲法第2条第2節第1項は、大統領が「合衆国の陸軍及び海軍並びに現に合衆国の軍務に就くため召集された各州の民兵団の最高司令官である」ことを定める。この規定を根拠として、大統領は米軍に対する指揮命令権限を有する。

#### (2) 解釈に関する議論

この二つの規定からは、米国が戦闘行為に軍隊を投入する際の手続として、まず連邦議会が開戦の是非を判断して宣戦を行い、それを受けて大統領が最高司令官として軍を指揮し、戦争を遂行するという形が導かれる。ただし、議会の宣戦がなくとも、米国に対する奇襲攻撃があった場合に、大統領が最高司令官として軍を投入してこれを排除できるようにするために、憲法の制定過程で宣戦条項の文言が「戦争をなす(make war)」から現行の「戦争を宣言する(declare war)」に差し替えられた経緯から<sup>(6)</sup>、奇襲対処のための「防御的」な軍の使用は、議会の宣戦を待たずとも大統領の判断で可能と解されている<sup>(7)</sup>。

だが、問題となったのは、これらいずれかの類型の枠に収まらない形での戦闘行為または戦闘行為への関与が予想される状況への軍隊投入が、どこまで認められるのかという点であった。

(4) 松井茂記『アメリカ憲法入門 第7版』(外国法入門双書)有斐閣, 2012, pp.35-36.

(5) 鈴木祐二「米国大統領の戦争権限と地域紛争介入」『海外事情研究所報告』27号, 1993, p.162.

(6) Max Farrand, ed., *The Records of the Federal Convention of 1787*, vol.2, Rev. ed., New Haven: Yale University Press, 1937, pp.318-319.

(7) Richard F. Grimmett, "The War Powers Resolution: After Thirty-Eight Years," *CRS Report for Congress*, R42699, September 24, 2012, p.1. <<http://fas.org/sgp/crs/natsec/R42699.pdf>> 以下、オンライン資料の最終アクセス日は2014年9月15日である。この文脈で頻繁に引用されるのが、1863年のプライズ事件(Prize Case)での連邦最高裁判決における、ロバート・グリアー(Robert C. Grier)判事の法廷意見である。これは、「外国の侵略によって戦争が生じた場合には、大統領は武力に対して武力で応じることを授權されているだけでなく、それを義務付けられてもいる。大統領は戦争を開始はしないが、特別の立法による授權を待つことなく、その挑戦を受ける義務を負っている」との見解を示したものである。The Prize Cases, 67 U.S. 635, 668 (1863).

例えば、奇襲対処のための「防衛的」な軍隊の使用は可能といっても、その「防衛」には、敵対国の攻撃を絶つための策源地に対する攻撃は含まれるのかといった点は本来曖昧であり、加えて核兵器やミサイルなどの戦力投射手段の発達によって、なおさら「防衛」の意味合いは複雑になっている<sup>(8)</sup>。さらに、制憲当時から、宣戦になじまないような限定的な軍事力使用の位置付けや、そもそも国家が武力行使を開始する際の宣戦がもはや一般的慣行ではなくなっていることなどの問題が指摘されていたが<sup>(9)</sup>、現代では、限定的な武力行使の増大に加え、国際連合（以下、「国連」とする）の集団安全保障の下での軍事的制裁措置や平和維持軍、さらには人道的介入など、「戦争」の概念でとらえることの難しい事例が増加し、またもはや国家間の宣戦という慣行は見られなくなった。

こうした事情から、議会の宣戦またはそれに準ずる承認決議<sup>(10)</sup>がない場合に、大統領が独自の判断で、戦闘行為または戦闘行為への関与が予想される状況へ軍隊を投入することがどこまで許容されるのか、学説上も、政治の場でも論争が続いている<sup>(11)</sup>。

一方には、民主主義原理の貫徹を重視し、議

会の強い関与を支持する主張がある<sup>(12)</sup>。この主張は、純粹に敵対勢力からの攻撃を排除する場合を除き、戦闘行為への軍隊の投入には宣戦ないしはそれに準ずる決議による議会の承認が必要であるとした上で、たとえそれが「戦争」とは呼べないような限定的な武力行使でも同様であり、また奇襲への対処としての「防衛的な」武力の行使とより「攻撃的な」ものの区別についても厳格にとらえる。なお、この立場の論者が、「戦争」と呼べない限定的な武力行使を承認する議会の権限の根拠とするのは、憲法第1条第8節第11項の「船舶捕獲免許状を授与する（grant Letters of Marque and Reprisal）」権限に関する規定である<sup>(13)</sup>。

これと真っ向から対立するのが、軍事力の使用における意思決定の効率性や柔軟性を重視し、最高司令官としての大統領は、議会の事前承認がなくとも、戦闘行為に軍隊を投入する幅広い権限を認められているとする立場である<sup>(14)</sup>。こちらの立場は、憲法の宣戦条項はそうした形での大統領による軍隊の投入を排除しておらず、実際に歴代の大統領は議会の承認がなくとも様々な事例において軍隊を戦闘行為に投入してきたこと、軍隊の創設・維持や財政支出に関

(8) この点では、初代大統領ジョージ・ワシントン（George Washington）をはじめとする初期の大統領らは、「防衛」の意味を狭く解し、敵対国からの攻撃を受けた際、純粹にこれを排撃することまでは大統領の権限で行えるものの、それらの敵対国に対する攻撃的な遠征作戦などは議会の承認が必要であると考えていた。Saikrishna Prakash, “Unleashing the Dogs of War: What the Constitution Means by Declare War,” *Cornell Law Review*, Vol.93, Issue.1, November 2007, pp.96-107.

(9) A. ハミルトンほか（斎藤眞・中野勝郎編訳）『ザ・フェデラリスト』岩波書店、1999、p.119.

(10) 今日では基本的に、承認が伝統的な「宣戦」の形式を持つ文書である必要はないとされている。カール・C・モンク（西谷元訳）「合衆国憲法における戦争権限」『広島法学』16巻2号、1992.8、p.187.

(11) 学説上の論争の詳細については以下が参考になる。富井幸雄『海外派兵と議会—日本、アメリカ、カナダの比較憲法的考察—』成文堂、2013、pp.236-305.

(12) 代表的な例として、Louis Fisher, *Presidential War Power*, Third Edition, Revised, Lawrence: University Press of Kansas, 2013; John Hart Ely, *War and Responsibility: Constitutional Lessons of Vietnam and Its Aftermath*, Princeton: Princeton University Press, 1993.

(13) こうした見解を整理したものとして、Jules Lobel, ““Little Wars” and the Constitution,” *University of Miami Law Review*, vol.50, 1995-1996, pp.66-75.

(14) 代表的な例として、John Yoo, “War Powers Belong to the President,” *American Bar Association Journal*, February 1, 2012. <[http://www.abajournal.com/magazine/article/war\\_powers\\_belong\\_to\\_the\\_president](http://www.abajournal.com/magazine/article/war_powers_belong_to_the_president)>; Robert F. Turner, “The War Powers Resolution at 40: Still an Unconstitutional, Unnecessary, and Unwise Fraud that Contributed Directly to the 9/11 Attacks,” *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol.45, issue.1&2, Fall 2012; Erwin Gilkes and Robert H. Bork, “Address: Erosion of the President’s Power in Foreign Affairs,” *Washington University Law Review*, vol.68, issue.3, 1990.

する憲法上の権限を有する議会は、それらを用いて大統領の戦争遂行を統制できるため、こうした解釈が行政府と立法府の間での抑制と均衡を無視したものとの批判は当たらないことなどを主張する。ただし、議会の事前承認なしでの軍隊の投入をどこまで広く認めるかは、論者によっても異なる。

第二次世界大戦後、ハリー・トルーマン (Harry Truman) 政権以降、程度の差はあるものの、共和党・民主党のいずれの政権も、大統領は議会の承認がなくても、米国の安全及び国益を守るために、戦闘行為または戦闘行為への関与が予想されるような状況へ軍隊を投入する権限を持つとの見解を踏襲し、実際にこの見解に沿って行動してきた。その法的根拠として大統領側は、憲法上の最高司令官条項と並んで、憲法上の外交関係を処理する権限<sup>(15)</sup>と、主として執行権が大統領に帰属することを定めた憲法第2条第1節第1項に立脚した、執行権の長 (chief executive) としての権限を挙げることが多い<sup>(16)</sup>。一例を挙げると、2001年の司法省法律顧問局 (Office of Legal Counsel: OLC) 意見では、大統領は憲法上、最高司令官条項並びに執行権を定めた第2条第1節第1項によって、米国の国益や外交政策への脅威に対処するために軍隊を使用する幅広い権限を与えられているとしており、宣戦

条項は、飽くまで議会在が戦争を「宣言する」権限を持つことを規定するに留まるとの見解が示されている<sup>(17)</sup>。

## 2 戦争権限法

連邦議会は1973年、ベトナム戦争の終盤に、戦争権限法<sup>(18)</sup>を成立させた。成立の背景には、議会の宣戦がない場合に軍隊を投入する大統領の権限が、制憲者らが意図していたものと比べ、拡大を続けてきたとの認識があった<sup>(19)</sup>。当時のリチャード・ニクソン (Richard Nixon) 大統領は、拒否権を行使してこの法律の成立を阻もうとしたが、議会は3分の2の再可決をもってこれを覆し、成立にこぎ着けた<sup>(20)</sup>。

### (1) 明文規定

戦争権限法はまず、敵対行為または敵対行為に巻き込まれる差し迫ったおそれのあることを状況が明白に示している事態に際し、大統領が最高司令官として軍隊を投入する権限を行使できる場合として、①戦争宣言、②制定法による特別の授権、③合衆国、その準州、属領または合衆国軍隊への攻撃により生じた国家非常事態、の三つを列挙している (第1541条(c))。ただし、大統領がこれら三つ以外の形で軍隊の投入を行ったとしても、後述の報告義務を満たせ

(15) 大統領が持つ外交関係を処理する権限については、憲法上、第2条第2節第2項に定められた、上院の助言と承認を伴う条約締結権、大使その他の外交使節や領事の任命権を除き明確な規定がないため、権限の範囲がどこまで及ぶのかは定かでない部分があるが、連邦最高裁判所の傾向として、法律の明示的な授権がない場合でも、大統領の権限を認めてきた経緯がある。松井 前掲注(4), pp.159-160.

(16) 例えば、Barack Obama, "Letter to Congressional Leaders Reporting on the Commencement of Military Operations Against Libya," *Public Papers of the Presidents*, March 21, 2011. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=90174>>

(17) John C. Yoo, Deputy Assistant Attorney General, Office of Legal Counsel, *The President's Constitutional Authority to Conduct Military Operations against Terrorists and Nations Supporting Them: Memorandum Opinion for the Deputy Counsel to the President*, September 25, 2001. <<http://www.lawfareblog.com/wp-content/uploads/2013/10/Memorandum-from-John-C-Yoo-Sept-25-2001.pdf>>

(18) 50 U.S.C. Chapter 33.

(19) Grimm, *op.cit.*(7), p.6.

(20) 以下、同法の条文の和訳については、川西晶大「アメリカ合衆国の戦争権限法 (資料)」『レファレンス』592号, 2000.5, pp.108-115に準拠した。“War Powers Resolution”の訳語は、厳密には「戦争権限決議」となるが、米国内法における両院合同決議は、法律と同様に両院の可決と大統領の署名を持って成立するもので、基本的に法律と同等のものとみなされていることから、「戦争権限法」との訳語が定着している。なお、同法で頻出する「敵対行為」の定義は前掲注(1)を参照。

ばよいものとして解釈されている<sup>(21)</sup>。なお、軍隊の投入前には可能な限り、そして投入後には定期的に、大統領は議会と協議を行わなければならない(第1542条)。

宣戦及び議会の承認がない状態で、軍隊を、①敵対行為または敵対行為に巻き込まれる差し迫ったおそれのあることが状況から明白である事態に投入する場合、②戦闘装備をさせて、外国の領土・領空・領水に投入する場合、③既に外国に配置された軍隊を数の上で実質的に増強する場合のいずれかにあつては、48時間以内に、投入が必要な事情、憲法上及び法律上の根拠、敵対行為または巻き込まれる状態の範囲と期間の見通しを、大統領が下院議長と上院臨時議長(President Pro Tempore)<sup>(22)</sup>に報告することを義務付けている(第1543条(a)(1)(2)(3))。このほかにも、議会の要求に応じた情報の提供や、半年ごとの議会への定期報告を定めている(第1543条(b)(c))。

上記報告義務のうち、戦争宣言がない状態で、敵対行為または敵対行為に巻き込まれる差し迫ったおそれのあることを状況が明白に示している事態に軍隊を投入して議会に報告書を提出するか、又は提出を求められた場合、大統領は、60日以内(撤退の安全上止むを得ない場合は90日以内)に、その軍隊の使用を中止しなければならない。ただし、連邦議会が①戦争宣言または特別の授權法を制定する場合、②立法によって

60日の期限を延長する場合、③米国に対する武力攻撃によって、物理的に集会できない場合はこの限りではない(第1544条(b))。一方、議会の宣戦も授權法による承認もなしに軍隊を敵対行為に従事させている場合にはいつでも、議会は大統領の署名の必要ない両院同意決議(concurrent resolution)を可決することで撤退を命じることができるとの規定もあるが(第1544条(c))、これは違憲の疑いが指摘されている<sup>(23)</sup>。そのため、1983年に法改正が行われ、両院合同決議か法律の形で撤退を命じる際の手続を定める条項が加えられた(1546a条)。

なお、敵対行為または敵対行為に巻き込まれるおそれが明白な事態に合衆国軍隊を投入する権限については、歳出予算法の規定を含むいかなる法律の規定からも、いかなる条約からも推定されてはならないとしており(第1547条(a))、問題となっている軍隊の投入に議会が予算を手当てしていることや、他国との安全保障条約の存在のみを根拠として、軍隊をそうした状況に投入することは禁じられると解されている<sup>(24)</sup>。ただし、国連憲章または戦争権限法の制定前に米国が批准した条約に基づいて設置された高等軍事司令部<sup>(25)</sup>の本部活動への参加には、さらなる制定法による授權は必要とされない(第1547条(b))。また、戦争権限法上のいずれの条項も、議会もしくは大統領の憲法上の権限や条約の規定に変更を加えることを意図したもので

(21) Louis Fisher, *Presidential War Power*, Second Edition, Revised, Lawrence: University Press of Kansas, 2004, pp.146-148; Graham T. Allison, "Making War: The President and Congress," *Law and Contemporary Problems*, vol.40, no.3, Summer 1976, pp.96-98; 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, pp.210-211.

(22) 「臨時」とあるものの、実際には臨時の役職ではなく、会期の初めにおいて、多数党が上院臨時議長を選出している。なお、正規の上院議長は副大統領である。阿部竹松『アメリカ憲法 第3版』成文堂, 2013, pp.165-166.

(23) 戦争権限法の文脈ではないが、大統領の署名の必要がない両院同意決議をもって大統領の権限行使を拒否することを違憲とする判決が、1983年6月に連邦最高裁判所によって出されたことを受けて、学説等の間で、この1544条(c)についてもその合憲性を疑問視する向きがある。ただし、連邦議会は戦争権限法上の条項そのものが違憲とされたわけではないとして、同規定の削除は行っていない。川西 前掲注(20), p.115.

(24) それらの法規定や立法が、敵対行為または敵対行為に巻き込まれるおそれが明白な事態への軍隊の投入を明確に承認している場合は除く。

(25) 北大西洋軍事機構司令部、北米防空司令部、在韓国連軍司令部を指す。"Joint Explanatory Statement of the Committee of Conference," *The War Powers Resolution: Relevant Documents, Correspondence, Reports*, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1983, p.16.

はなく、大統領に対し、軍隊を投入する上での新たな権限を付与するものでもないことが明記されている（第1548条(d)）。

## (2) 行政府の姿勢

戦争権限法の規定は、議会の承認がない状態で大統領が敵対行為に軍隊を投入することを制約するものではあるが、それを完全に禁じているわけでもない。それでも歴代の大統領は例外なく、同法は、憲法上大統領に与えられた最高司令官としての権限を侵害する、違憲の疑いが強い法律であるとの立場を貫いてきた<sup>(26)</sup>。政権側は、軍隊を使用する大統領の権限は、同法第1541条(c)に列举された場合に限らず、例えば在外米国人及び外国人の保護や大使館・公使館の防護、国内反乱の鎮圧、米国が関係する休戦・停戦の条件の履行、条約に含まれる安全保障上の国際約束の実行などにも及ぶとの見解を示してきた<sup>(27)</sup>。

一方で、戦争権限法の合憲性に疑問を呈しつつも、同法をめぐって議会と正面から対決することを避ける工夫をしてきたことも、概ね歴代の政権に共通している。議会の承認なしで軍隊を投入する場合に、米軍が関与することになる事案は「敵対行為」に該当しないと説明することや、60日の撤退期限を発生させる第1543条(a)(1)に基づくものとは位置付けないが、同法が要請する、軍隊投入時の報告義務を概ね履行してきたことがこれに当たる<sup>(28)</sup>。さらに、大

規模な地上軍を投入した、長期かつ大規模な軍事作戦が予想される場合には、「法的には不要」としながらも、事実上の事前承認として、軍隊の使用を支持する決議の可決を議会に求め、議会もしばしばこれに応じている。

## II 過去の軍隊投入の実例

ここまで概観してきた法枠組みを踏まえて、本章では、軍隊の投入に関わる権限が実際にどのように運用されてきたかについて、過去の事例を考察する。なお、第二次世界大戦以降だけでも、米国が海外での戦闘行為または戦闘行為への関与が予想される状況に軍隊を投入した事例は極めて数が多いため、ここでは重要な事例のみに絞って取り上げることとし、また起点は戦争権限法が制定される契機となったベトナム戦争とした。

### 1 ベトナム戦争

インドシナ紛争への米国の介入の開始は、トルーマン政権による旧宗主国フランスへの支援にまで遡るが、米国自身の本格的な軍事介入の契機となったのは、1964年8月、米艦と北ベトナム艦が交戦したトンキン湾事件である。リンドン・ジョンソン(Lyndon Johnson)政権は事件を受けて、議会に対し、東南アジア諸国の防衛に関する米国の決意を示す決議の可決を求めた<sup>(29)</sup>。なおこれ以前にも、台湾の防衛に軍事

<sup>(26)</sup> Richard F. Grimmett, "War Powers Resolution: Presidential Compliance," *CRS Report for Congress*, RL33532, September 25, 2012, p.2. <<http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL33532.pdf>> ただし、オバマ政権はやや異なる立場を取っているとの評価もある。Jason Healey and A.J. Wilson, "Cyber Conflict and the War Powers Resolution: Congressional Oversight of Hostilities in the Fifth Domain," *Atlantic Council Issue Brief*, 2013, p.1.

<sup>(27)</sup> *War Powers: A Test of Compliance relating to the Danang Sealift, the Evacuation of Phnom Penh, the Evacuation of Saigon, and the Mayaguez Incident: Hearings before the Subcommittee on International Security and Scientific Affairs of the Committee on International Relations House of Representatives*, 94th Congress, 1st session, May 7 and June 4, 1975, pp.90-91.

<sup>(28)</sup> なお、歴代政権は軍隊を投入して議会に報告を行う際、ほとんどの場合、戦争権限法の要請に「従って(pursuant to)」ではなく、「沿って(consistent with)」という文言を用いてきた。これは、報告の内部で言及されている軍事行動が、戦争権限法が対象とする敵対行為に当たるのか、また同法の要件が法的にそれを拘束するものであるのかを曖昧なままにしておく意図があるものとされる。Michael John Garcia, "War Powers Litigation Initiated by Members of Congress since the Enactment of the War Powers Resolution," *CRS Report for Congress*, RL30352, February 17, 2012, p.2. <<http://fas.org/sgp/crs/natsec/RL30352.pdf>>

力を用いる権限を認めた台湾決議や、共産主義の脅威に晒されている中東の友好国の支援要請に応えるために「軍事力を使用する用意がある」ことを表明した中東決議など、同種の決議の例があった。

要請を受けて、連邦議会が可決したのがトンキン湾決議である<sup>(30)</sup>。これは、米軍への武力攻撃の排除及び抑止のために、大統領が最高司令官として取る必要なあらゆる措置を承認し支持すること、また米国は、東南アジア条約機構（Southeast Asia Treaty Organization: SEATO）の加盟国からの防衛上の要請に対し、大統領の決定に従って、軍事力を含むあらゆる手段を用いて支援を行う用意があることを表明したものであった。また、この決議は大統領の判断か、議会の両院同意決議の可決によって失効することも規定された。なお、ジョンソン政権は後にこの決議について、ベトナムでの軍事作戦を展開する上で、それがあることが望ましくはあるが、必要なものではないとの見解を示している<sup>(31)</sup>。

トンキン湾決議の可決以降、米国は航空戦力に加え地上部隊まで投入して大規模な軍事作戦を展開したが、戦争は次第に泥沼化し、米国内でも批判が高まっていった。1969年に発足したニクソン政権は、地上部隊の段階的な撤退方針を表明する一方、作戦の焦点を海空軍による北ベトナム空爆へと移し、さらに同国の補給線を断つ目的で、同年3月にはカンボジア、1971年2月にはラオスへと戦域を拡大した。連邦議会はこうした政権側の姿勢に対して、インドシナでの戦費支出に条件を付ける形で、戦争の拡大を制限することを試みた。

戦争の幕引きを図る連邦議会は、1970年12月、トンキン湾決議を廃棄した。しかし政権側は、トンキン湾決議の廃棄はインドシナ全域で進行中の軍事作戦を遂行する大統領の権限には影響しないとの見解を表明、同地域からの米地上部隊の撤退という目標の下、撤退過程での軍の安全に必要な作戦を行うことは、最高司令官たる大統領の義務であるとして、作戦を継続した<sup>(32)</sup>。

1973年1月27日には休戦協定が成立し、3月にはベトナムから、6月にはカンボジアから米軍の全地上部隊が撤退したが、ニクソン政権はその後も、カンボジア爆撃を継続した。これに対して、議会は政権側が求めた追加歳出法案に、過去に手当されたものも含め、カンボジア及びラオスでの爆撃への一切の支出を禁じた修正条項を付した形で可決した。ニクソン大統領はこれに拒否権を発動し、対立が鮮明になったが、最終的に政権と議会の間で、カンボジア・ラオス爆撃への支出を同年8月15日以降認めない形の歳出法案で妥協が成立、米国のインドシナ半島での軍事作戦は終結を迎えることになった。そして、こうした一連の経緯を背景として、1973年10月、戦争権限法が成立した。<sup>(33)</sup>

## 2 マヤゲス号事件

ベトナム戦争後の撤退過程で、ジェラルド・フォード（Gerald Ford）政権は米国人や外国人の救出のために何度か米軍を投入したが<sup>(34)</sup>、新たに成立した戦争権限法との関係で特に注目を集めたのは、1975年に、香港からタイへ向かう途中でカンボジア当局に拿捕された米国商船

(29) Lyndon B. Johnson, "Special Message to the Congress on U.S. Policy in Southeast Asia," *Public Papers of the Presidents*, August 5, 1964. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=26422>>

(30) P. L. 88-408, 78 Stat. 384.

(31) Lyndon B. Johnson, "The President's News Conference," *Public Papers of the Presidents*, August 18, 1967. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=28403>>

(32) Edward Keynes, *Undeclared War: Twilight Zone of Constitutional Power*, University Park: Pennsylvania State University Press, 1982, p.118.

(33) *ibid.*, pp.118-119.

(34) これらの事例については、宮脇 前掲注(21), pp.197-202 を参照。



マヤゲス号の奪還であった。同船の奪還作戦は、海兵隊の投入と爆撃を伴うものとなったため、フォード大統領は戦争権限法第 1543 条(a)(1)に「留意して (taking note of)」議会に報告書を送り、作戦の目的は米国人乗組員の救出と船の奪還にあること、軍の最高司令官及び執行権の長たる大統領の憲法上の権限に依拠して行動したことを説明した<sup>(35)</sup>。

米軍の投入に際し、議会の事前承認はなかった。しかし議会は、政権側が軍隊の投入に当たり議会指導部と協議を行ったと主張したことに対し、実際は協議というより通告に留まっており、戦争権限法の要件を満たしていないと反論した以外は、特に軍の投入に強い異論を出さず、上院外交委員会では、「戦争権限法の枠内で」大統領が権限を行使することを支持する声明も出された<sup>(36)</sup>。

### 3 イラン人質救出作戦

1979 年 11 月、イラン革命のさなか、イラン人青年らがテヘランの米大使館を占拠し、大使館員ら 53 人が人質となった。事件が長期化する中、ジミー・カーター (Jimmy Carter) 大統領が軍事的な解決に言及し、海上封鎖や機雷敷設で圧力をかけることが検討されているとの情報も流れたことで、1980 年 4 月、議会有力議員からは、そうした戦争に発展する危険のある措置を取る前に必ず議会と協議するよう求める声が強まった<sup>(37)</sup>。

こうした中、カーター大統領は 4 月 25 日、テレビ演説で突如として人質救出作戦の失敗を

発表した。さらに 4 月 27 日には、戦争権限法の報告条項に沿って議会に報告書を送った。これによれば、作戦はイランに敵対するものではなく、純粋な人道的救出作戦であり、ヘリと輸送機で小規模な部隊を投入する予定であったが、ヘリの故障により、目的地に到達する前の段階で中止された。報告書では、執行権の長及び最高司令官としての大統領の権限で行動したこと、また外国政府による保護が期待できない場合に、当該国に在留する自国民を保護または救助することは、国連憲章第 51 条の下で認められており、その枠内での作戦であったとの見解が述べられた<sup>(38)</sup>。

議会では、作戦に当たり事前の協議がなかった点が問題視された。これに対し政権側は、海外で不法に拘禁されている米国人救出のための軍隊投入は、大統領の権限として確立されており、その中には、作戦の成否が奇襲に依拠するがゆえに議会との協議なしにそうした行動に踏み切ることが含まれていること、また作戦は第一段階から先へ進まないまま終結したが、この時点では、敵対行為への関与は予想されなかったことを説明した<sup>(39)</sup>。

### 4 レバノン多国籍軍

1982 年 7 月、ロナルド・レーガン (Ronald Reagan) 政権は、レバノンからのパレスチナ解放機構の撤退を監督する平和維持目的の多国籍軍に参加させるため、海兵隊の派遣を発表した。これに際し、下院外交委員長は、そうした派兵は戦争権限法の敵対行為に該当し、60 日の撤

<sup>(35)</sup> Gerald Ford, "Letter to the Speaker of the House and the President Pro Tempore of the Senate Reporting on United States Actions in the Recovery of the SS Mayaguez," *Public Papers of the Presidents*, May 15, 1975. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=4913>>

<sup>(36)</sup> 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, p.60.

<sup>(37)</sup> 宮脇 前掲注(2), pp.206-207.

<sup>(38)</sup> Jimmy Carter, "Rescue Attempt for American Hostages in Iran Letter to the Speaker of the House and the President Pro Tempore of the Senate Reporting on the Operation," *Public Papers of the Presidents*, April 26, 1980. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=33328>>

<sup>(39)</sup> "Legal Opinion of May 9, 1980, by Lloyd Cutler, Counsel to Former President Carter, on War Powers Consultation Relative to the Iran Rescue Mission," reprinted in Subcommittee on International Security and Scientific Affairs of the Committee on Foreign Affairs, *The War Power Resolution: Relevant Documents, Correspondence, Reports*, December 1983, p.50.

退期限を発生させる戦争権限法第 1543 条(a) (1) の下での報告義務が発生するとの声明を出したが<sup>(40)</sup>、政権側は議会に宛てた報告書を、同条項に特に立脚したものとせず、敵対行為への関与は予想されないこと、また軍隊を投入する上で、憲法上の外交関係を処理する権限及び最高司令官としての権限に依拠したことに言及した<sup>(41)</sup>。

この派兵では、特に大きな混乱はなく同年 9 月 10 日に撤退したが、同月 20 日、レーガン政権は再び海兵隊を派遣し、報告義務については同様の対応を取った。しかし、この頃から情勢が次第に悪化し始め、翌年 8 月には海兵隊員が殺害される事態となり、議会からは反発の声が次第に強まっていった。政権側は駐留継続の必要性を強調、議会との対立が深まるが、最終的に両者の間で妥協が成立した。議会は 9 月末、1983 年 8 月 29 日から戦争権限法でいう敵対行為が発生しており、同法第 1543 条(a) (1) が有効になっているとした上で、同法第 1541 条(c) でいう軍隊の投入承認として、18 か月間の平和維持目的でのレバノン駐留を認める両院合同決議<sup>(42)</sup>を可決する一方、大統領は決議への署名に当たり、戦争権限法が大統領の憲法上の権限を何ら制約するものではないことを表明することになった<sup>(43)</sup>。

この決議は、戦争権限法の成立以後初めて、議会が同法の適用を求めて法的に有効な対応を取り、なおかつ同法が規定する軍隊投入の承認がなされた事例となった。だが、決議の発効後

すぐ、10 月には海兵隊の宿舎がテロ攻撃を受けて 241 名の死者を出し、また米海空軍がレバノン東部でシリア軍と交戦したことで、米国の中立性は損なわれ、1984 年 3 月、レーガン政権は撤退を命じた。

## 5 リビア爆撃

1986 年 3 月、東地中海の公海上で演習中であった米海軍の航空機と艦艇が、リビア軍からミサイル攻撃を受けた。米軍はこれに対して反撃し、3 隻のリビア哨戒艇を沈めた。事件の後、大統領は議会に対して報告書を送り、最高司令官としての権限に基づいて、限定的な自衛措置を取ったことを述べた<sup>(44)</sup>。なお、このときの報告書では、報告を行った理由として、戦争権限法への言及が一切なかった。

同年 4 月 14 日には、レーガン政権はリビア国内の軍事施設に対する大規模な爆撃の実施を命じた。政権側は爆撃の後、戦争権限法に沿って議会へ報告書を送っている。その中で、この爆撃が自衛権の行使であり、同月初旬に西ベルリンで 50 人規模の死傷者を出したテロ事件にリビアが加担していたことから、同様のテロのさらなる発生を抑止するためのものであること、そして最高司令官としての権限を含めた大統領の憲法上の権限に基づいて行動したと説明した<sup>(45)</sup>。攻撃の実施に際して議会の承認はなく、議会指導部は作戦開始後に空爆の決定を知らされるのみで、議会から批判の声も上がった<sup>(46)</sup>。とはいえ、地上軍の投入もなく、軍事

(40) Grimmett, *op.cit.*(7), pp.13-14.

(41) Ronald Reagan, "Letter to the Speaker of the House and the President Pro Tempore of the Senate on the Deployment of the United States Forces in Beirut, Lebanon," *Public Papers of the Presidents*, August 24, 1982. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=42889>>

(42) P. L. 98-119, 97 Stat. 805.

(43) Ronald Reagan, "Statement on Signing the Multinational Force in Lebanon Resolution," *Public Papers of the Presidents*, October 12, 1983. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=40624>>

(44) Ronald Reagan, "Letter to the Speaker of the House of Representatives and the President Pro Tempore of the Senate on the Gulf of Sidra Incident," *Public Papers of the Presidents*, March 26, 1986. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=37064>>

(45) Ronald Reagan, "Letter to the Speaker of the House of Representatives and the President Pro Tempore of the Senate on the United States Air Strike against Libya," April 16, 1986. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=37143>>

(46) Fisher, *op.cit.*(12), p.164.

行動が短期間で終了したため、大きな問題にはならなかった。

## 6 湾岸戦争

1990年8月のイラクによるクウェート侵攻に端を発した湾岸危機は、米国をはじめとする国際社会の撤退要求にイラクが応じず、次第に緊張が高まっていった。米国の軍事的対応は早く、イラクの侵攻直後の8月7日から、ジョージ・ブッシュ（George H. W. Bush）政権はイラクのさらなる侵略行為を抑止するため、サウジアラビアへの米軍の集積を開始した。この派兵に際し、議会との事前協議はなかったが、大統領は派兵開始から2日後、戦争権限法に沿って議会へ報告書を送った。報告では、これがサウジアラビア政府の求めに応じた個別的及び集団的自衛権の行使であること、また敵対行為は差し迫っておらず、むしろ派兵により危機の平和的な解決が促されると考えていることに言及、その上で大統領に与えられた憲法上の外交関係を処理する権限及び最高司令官としての権限に基づき行動したことが説明されていた<sup>(47)</sup>。8月12日には、クウェート政府の要請に基づき、対イラク経済制裁を有効に機能させるための海上阻止行動を米軍に命じた<sup>(48)</sup>。

一連の措置につき、上下両院は個別にはあるが、支持を示す決議を可決するなど好意的姿勢を取っていたが、対イラク開戦に議会の承認

が必要との立場は崩していなかった<sup>(49)</sup>。武力行使を承認する安全保障理事会決議（以下、「安保理決議」とする）の可決を急ぐ政権に対し、45名の下院議員が、議会承認なしでの対イラク開戦を禁ずる司法命令を求めるなどの動きも見られた。11月29日に武力行使を承認する安保理決議第678号が得られた後、議会の承認がなくともその履行のための軍隊使用は大統領の権限で可能としていたブッシュ政権であったが<sup>(50)</sup>、こうした議会の動きもあり、1991年1月初め、湾岸地域での自身の政策を支持する決議の可決を要請した<sup>(51)</sup>。

議会は3日間の審議の後、対イラク武力行使承認決議を可決した。これは大統領に、一連の安保理決議をイラクに履行させるため、ほかの手段が尽くされたことを立証するよう求めた上で、安保理決議第678号を履行するために軍隊を使用する権限を与えるものであった<sup>(52)</sup>。またこの決議が、戦争権限法に規定された軍隊投入の承認であることも明記された。

ただし、ブッシュ大統領は決議への署名の際、大統領は米国の死活的国益を守るために軍隊を使用する憲法上の固有の権限を持つこと、戦争権限法はその合憲性が疑われるとする従来の政府の立場に変更はないことに言及し<sup>(53)</sup>、開戦後の議会宛報告でも、戦闘を命じた際の根拠として、最高司令官の権限のみを挙げ、武力行使承認決議を根拠にはしなかった<sup>(54)</sup>。それでも、1

(47) George Bush, "Letter to Congressional Leaders on the Deployment of United States Armed Forces to Saudi Arabia and the Middle East," *Public Papers of the Presidents*, August 9, 1990. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=18755>>

(48) George Bush, "Statement by Press Secretary Fitzwater on the Persian Gulf Crisis," *Public Papers of the Presidents*, August 12, 1990. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=18762>>

(49) Grimmett, *op.cit.*(7), pp.21-22.

(50) *Crisis in the Persian Gulf Region: Hearing before the Committee on Armed Services United States Senate*, 101<sup>st</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session, December 3, 1990, pp.701-702.

(51) George Bush, "Letter to Congressional Leaders on the Persian Gulf Crisis," *Public Papers of the Presidents*, January 8, 1991. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=19196>>

(52) P. L. 102-1, 105 Stat. 3.

(53) George Bush, "Statement on Signing the Resolution Authorizing the Use of Military Force against Iraq," *Public Papers of the Presidents*, January 14, 1991. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=19217>>

(54) George Bush, "Letter to Congressional Leaders on the Persian Gulf Conflict," *Public Papers of the Presidents*, January 18, 1991. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=19230>>

月16日の開戦後、議会は政権を強く支持した<sup>(55)</sup>。

## 7 ソマリア介入

1992年12月、ソマリアの内戦と飢餓の深刻化に伴い、安全保障理事会（以下「安保理」とする）は加盟国に対し、同国内での人道支援を行うための安全確保を目的とした、国連憲章第7章下での多国籍軍派遣を授權し、これを受けて、ブッシュ政権は多国籍軍の一部として米軍を投入した。派兵に際し、議会の承認はなかったが、政権は議会への報告書の中で、憲法上の外交関係を処理する権限並びに最高司令官及び執行権の長としての権限に基づいて行動したこと、米軍がソマリアで敵対行為に従事することは意図していないことを表明した<sup>(56)</sup>。

1993年初頭、上下両院がそれぞれ別個に、この派兵を承認する決議を可決したものの、両院間で妥協に至らなかったが、同年6月以降、多国籍軍に参加していたパキスタン軍兵士が現地の武装勢力から攻撃を受けて以降、情勢が悪化し、議会は一定の期日までに米軍を撤退させることを求める立法措置の策定を開始した<sup>(57)</sup>。6月、妨害を受けた国連ミッションを支援するため、米軍の緊急対応部隊が部族勢力への攻撃を行った後に、ビル・クリントン（William “Bill” Clinton）大統領が議会に宛てて報告書を送り、関連する法律と条約に合致した形で、憲法上の外交関係を処理する権限並びに最高司令官及び執行権の長としての権限に基づいて行動したこと、展開中の部隊は武装しており、人道ミッションの達成と自衛を行う用意ができていることを

説明した<sup>(58)</sup>。

同年10月、18人の米兵が殺害され、その遺体が市街を引きずり回されるという事件が発生し、米国内での撤退圧力はさらに強まっていった。クリントン政権は、戦争権限法は持続的な敵対行為（sustained hostilities）がある場合を念頭に置いたもので、今回のように戦闘が断続的（intermittent）である状況では、同法に基づく撤退期限は発生しないと説明していた<sup>(59)</sup>。だが、前述の事情を受け、政権は1993年10月、非戦闘任務に従事する数百人のみを残して、それ以外の部隊を1994年3月末までに撤退させることを表明した<sup>(60)</sup>。他方で議会は、この期日以降のソマリアでの作戦行動への支出を認めないことを規定した1994会計年度国防予算法を成立させた<sup>(61)</sup>。その後、外交官の保護に当たる要員等を除き、期日までに米軍は撤退した。

## 8 ハイチ介入

1991年9月のクーデタで軍政が敷かれたハイチでは、1993年7月に軍事政権と民選の大統領の間で政権移行に関する合意がなされたものの、軍政は政権を明け渡す気配を見せず、国連の民主化支援要員の上陸が武装した市民に妨げられるといった状況が続いていた。安保理が対ハイチ制裁の再開を決めたことを受け、クリントン政権は国連による禁輸措置の執行のため米海軍の艦船を投入し、議会に宛てた報告書で、これが憲法上の外交関係を処理する権限並びに最高司令官及び執行権の長としての権限に基づくものと説明した<sup>(62)</sup>。

<sup>(55)</sup> Grimmett, *op.cit.*(7), p.24.

<sup>(56)</sup> George Bush, “Letter to Congressional Leaders on the Situation in Somalia,” *Public Papers of the Presidents*, December 10, 1992. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=21765>>

<sup>(57)</sup> Grimmett, *op.cit.*(7), pp.27-28.

<sup>(58)</sup> William J. Clinton, “Letter to Congressional Leaders on the Situation in Somalia,” *Public Papers of the Presidents*, June 10, 1993. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=46676>>

<sup>(59)</sup> *Congressional Record*, vol.139, no.112, E1984.

<sup>(60)</sup> William J. Clinton, “Address to the Nation on Somalia,” *Public Papers of the Presidents*, October 7, 1993. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=47180>>

<sup>(61)</sup> P. L. 103-139, 107 Stat. 1475-77, sec. 8151.

ハイチへの直接侵攻の可能性をも示唆していたクリントン大統領に対し、議会からは反発があったが、具体的な対応となると、強硬な措置は取られなかった。例えば、1994 会計年度国防予算法は、一定の例外を除いて議会の承認なしでのハイチにおける軍事作戦への資金充当を禁じる文言を含んでいたが、該当の条項は法的拘束力のない「議会の意思 (sense of Congress)」の形式に留まっていた<sup>(63)</sup>。

1994 年 7 月には、ハイチの軍政を放逐することを促進するために必要なあらゆる手段を取ることを認めた安保理決議が採択された。この直後、議会上院は全会一致で、この安保理決議は、戦争権限法上有効な軍隊投入の授權たり得ないとする「議会の意思」を盛り込んだ退役軍人省予算案を可決したが<sup>(64)</sup>、クリントン政権は、ハイチに対する武力の行使には議会の承認は必要ないとの見解を示した<sup>(65)</sup>。9 月中旬、米軍の侵攻が迫る中、カーター元米大統領らの交渉団が軍政側と政権移行期限で合意し、米軍は移行支援のために同国へと投入されることになった。これについて、クリントン大統領は戦争権限法に沿って議会に報告書を送り、軍政側の武力抵抗の可能性は相当程度減じられるであろうこと、憲法上の外交関係を処理する権限並びに最高司令官及び執行権の長としての権限に基づいて行動したことを説明した<sup>(66)</sup>。投入された米軍は軍政側の武装解除を進め、一部で抵

抗はあったものの大きな衝突には発展せず、翌年 3 月末には任務は国連に引き継がれた。

## 9 ボスニア・ヘルツェゴヴィナ紛争

1990 年代初頭、ボスニア・ヘルツェゴヴィナでセルビア人、クロアチア人、ムスリムの間の対立が深刻化し、凄惨な民族浄化が発生した。1993 年 3 月末、安保理が加盟国に対し、同地域上空の飛行禁止区域を執行するためのあらゆる措置を取ることを授權したことを受けて、同地域で米軍機を含む NATO 諸国の戦闘機がパトロールを開始、クリントン政権は戦争権限法に沿って議会に報告書を送り、大統領の最高司令官としての権限で行動したと述べた<sup>(67)</sup>。1993 年 4 月には、クリントン大統領は議会指導部と今後の対応を協議したが、議会の中でも意見が分かれている状態であった<sup>(68)</sup>。

この頃から、米政権はセルビア及びボスニア・ヘルツェゴヴィナのセルビア人勢力への空爆を繰り返し示唆しており、そうした行動について議会と協議すること、また議会の支持を歓迎することを述べる一方、大統領による軍隊の使用に議会が制約を課すべきでないと明言していた<sup>(69)</sup>。1993 年 6 月に採択された安保理決議 836 号が、国連保護軍の任務遂行を支援するために、安全地区内部と周囲での空軍力の使用を認めたことで、1994 年から 1995 年にかけて、米国を含む NATO 諸国は、飛行禁止区域での

(62) William J. Clinton, "Letter to Congressional Leaders on Haiti," *Public Papers of the Presidents*, October 20, 1993. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=47237>>

(63) P. L. 103-139, 107 Stat. 1474-75, sec. 8147.

(64) Grimmett, *op.cit.*(7), p.38.

(65) William J. Clinton, "Press Briefing by Dee Dee Myers," *Public Papers of the Presidents*, August 5, 1994. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=59821>>

(66) William J. Clinton, "Letter to Congressional Leaders on Deployment of United States Armed Forces to Haiti," *Public Papers of the Presidents*, September 21, 1994. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=49124>>

(67) William J. Clinton, "Letter to Congressional Leaders Reporting on the No-Fly Zone Over Bosnia," *Public Papers of the Presidents*, April 13, 1993. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=46430>>

(68) Grimmett, *op.cit.*(7), p.29.

(69) William J. Clinton, "Letter to Congressional Leaders on the Use of United States Armed Forces in International Operations," *Public Papers of the Presidents*, October 18, 1993. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=47219>>; William J. Clinton, "Letter to Congressional Leaders on the Conflict in Bosnia," *Public Papers of the Presidents*, October 20, 1993. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=47235>>

セルビア側の戦闘機撃墜や、セルビア人勢力の軍事目標及び支配地域の空爆を行った。クリントン大統領は、1995年8月の大規模空爆後の議会宛報告の中で、安保理とNATOの決定を履行するため、憲法上の外交関係を処理する権限並びに最高司令官及び執行権の長としての権限で行動したと述べた<sup>(70)</sup>。

議会の側でもこの事案へのより大きな関与を求める動きが強まり、米軍の投入に賛成・反対の両面から数多くの決議等が提起されたが、どれも両院での可決に至らないか、法的拘束力のない「議会の意思」を示すに留まった。例えば、1995会計年度の国防予算法には、この形で、議会の承認がない限り、休戦協定履行のための米軍の展開に、同法が手当てする国防予算を充当してはならないとする条項が含まれていた<sup>(71)</sup>。

クリントン大統領は1995年12月、NATO主体の Dayton 和平合意の履行部隊 (Implementation Force: IFOR) の先遣隊として1,500人程度の米軍部隊派遣を発表、戦争権限法に沿って議会に報告書を送り、憲法上の外交関係を処理する権限並びに最高司令官及び執行権の長としての権限で行動したと説明した<sup>(72)</sup>。さらに同月、IFORに参加させるための20,000人規模の米軍部隊をボスニア・ヘルツェゴヴィナに派遣することなどが表明されたが、大統領はこれについても議会へ報告書を送り、先遣隊の派遣の際と同様の権限に基づき、IFORの導入に関する安保理決議とNATO理事会の決定に従って行動したとの説明を行っている<sup>(73)</sup>。いずれについ

ても、議会の事前承認はなかった。

## 10 アフガニスタン・スーダン爆撃

1998年8月、クリントン政権は、アフガニスタンのテロリスト訓練キャンプと見られる施設及びスーダンの製薬工場に対して、巡航ミサイルによる攻撃を行った。政権は攻撃の理由として、これらの施設は、同月初めにケニアとタンザニアで発生した米大使館に対する爆破テロの首謀者であるオサマ・ビン・ラディン (Osama bin Laden) と関係があったことを挙げ、テロリストによるさらなる攻撃を抑止するための行動として位置付けた<sup>(74)</sup>。

攻撃後、大統領は戦争権限法に沿って議会へ報告書を送り、これが国連憲章第51条に規定された自衛権の行使であること、憲法上の外交関係を処理する権限並びに最高司令官及び執行権の長としての権限に基づいて行動したことを表明した<sup>(75)</sup>。他方、この攻撃に議会の事前承認などはなかったが、単発の攻撃で、大統領が議会に報告書を送付した時点で既に作戦は終了していたことから、特に大きな問題とはならなかった。

## 11 コソボ紛争

1998年頃から、クリントン政権はセルビアに対し、コソボのアルバニア人に対する民族浄化を続けていたことを理由として空爆を威嚇していたが、1999年3月、セルビアの和平拒否を受け、NATOは対セルビア空爆を開始した。

(70) William J. Clinton, "Letter to Congressional Leaders Reporting on the Deployment of United States Aircraft to Bosnia-Herzegovina," *Public Papers of the Presidents*, September 1, 1995. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=51788>>

(71) P. L. 103-335, 108 Stat. 2643, sec. 8100.

(72) William J. Clinton, "Letter to Congressional Leaders on the Deployment of United States Military Forces for Implementation of the Balkan Peace Process," *Public Papers of the Presidents*, December 6, 1995. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=50861>>

(73) William J. Clinton, "Letter to Congressional Leaders on the Deployment of United States Military Forces for Implementation of the Balkan Peace Process," *Public Papers of the Presidents*, December 21, 1995. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=50926>>

(74) William J. Clinton, "Letter to Congressional Leaders Reporting on Military Action Against Terrorist Sites in Afghanistan and Sudan," *Public Papers of the Presidents*, August 21, 1998. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=54810>>

(75) *ibid.*

安保理は、コソボ情勢が地域の平和と安全への脅威であるとする決議を可決していたが、武力行使を明確に承認する決議はなかった。

攻撃に先立ち、連邦議会は武力行使を承認する意思を示したが、戦争権限法が定める議会の承認とはならない両院同意決議の形で、それも上下院がそれぞれ別個の決議を可決するに留まった<sup>(76)</sup>。大統領は議会承認が得られないまま、3月24日、米海空軍を投入して空爆を開始した。その2日後、戦争権限法に沿って議会に報告書を送り、憲法上の外交関係を処理する権限並びに最高司令官及び執行権の長としての権限で行動したこと、また前記の決議で議会が示した「見解と支持を考慮した」ことに言及した<sup>(77)</sup>。

作戦行動の期間が長引くにつれて、議会ではそれを継続することの是非について次第に批判が高まり、戦争権限法上の撤退期限である60日が経過した時点で、大統領の行動は同法に違反しているとして一部の下院議員らが訴えを起こすなどの動きも見られた。しかしながら、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ介入の際と同様に、議会では賛否両側から多くの決議案が提起されたが、どれも両院で可決されて法的効力を持つには至らなかった<sup>(78)</sup>。

同年6月には停戦が成立し、安保理の授権の下で、NATO 主導のコソボ治安維持部隊 (Kosovo Force: KFOR) が導入されることが決まった。議会による承認はなかったが、クリントン政権はこれに7,000人規模の米軍を投入すると発表し、戦争権限法に沿って議会に宛てた報告書の

中で、憲法上の外交関係を処理する権限並びに最高司令官及び執行権の長としての権限に基づく行動であることを説明した<sup>(79)</sup>。

## 12 アフガニスタン攻撃

2001年9月11日、国際テロ組織アルカイダによって4機の旅客機がハイジャックされ、2機がニューヨークの世界貿易センタービルに、1機がバージニア州の国防総省本庁舎に衝突、1機がペンシルベニア州に墜落する、いわゆる米同時多発テロ事件が発生した。この事件を契機に、米国は今日まで続く、アフガニスタンでの軍事行動に突入していった。

同時多発テロ事件がもたらした衝撃の大きさもあり、同事件後のアフガニスタンへの攻撃は、国内的な手続面で、ほとんど論争になることがなかった。テロ事件の直後、ジョージ・W・ブッシュ (George W. Bush) 大統領は議会指導部と対応を協議し、事件の首謀者らに対する武力行使を承認する合同決議を可決することで合意した。これを受けて、ホワイトハウスと上下両院の共和・民主両党指導部が交渉を行い、策定した決議案が、9月14日には両院において圧倒的多数で可決され、いわゆる対テロ武力行使承認決議として成立した。<sup>(80)</sup>

決議の内容は、9.11テロを計画、承認、実行または援助した国家、組織、個人と、そうした組織や個人を隠匿した国家、組織、個人に対し、それらの主体による将来の国際テロを予防するため、大統領が必要かつ適切な武力を行使することを認めたものである<sup>(81)</sup>。また、この決議が、

(76) Fisher, *op.cit.*(12), pp.198-199.

(77) William J. Clinton, "Letter to Congressional Leaders Reporting on Airstrikes Against Serbian Targets in the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro)," *Public Papers of the Presidents*, March 26, 1999. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=57316>>

(78) Fisher, *op.cit.*(12), pp.199-200.

(79) William J. Clinton, "Letter to Congressional Leaders Reporting on the Deployment of United States Military Personnel as Part of the Kosovo International Security Force," *Public Papers of the Presidents*, June 12, 1999. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=57726>>

(80) Grimmer, *op.cit.*(7), p.40.

(81) P. L. 107-40, 115 Stat. 224-225.

戦争権限法という軍隊投入の承認であることも明記された。しばしば指摘されるように、この決議は、過去の類似の決議にあるような失効に関する規定や、軍事力の使用以外に問題に対処できる方策がないことを立証する義務も課してはおらず、また武力行使の対象についても抽象的に規定しているため、先例のない広範な授權決議となった。

それでも、ブッシュ大統領は決議への署名に当たり、決議がなければ大統領が軍隊を投入できないわけではなく、戦争権限法は合憲性が疑われるという従来の行政府の立場に何ら変更がないことを改めて表明した<sup>(82)</sup>。また、対アフガニスタン軍事作戦を開始した後、戦争権限法に沿って議会へ送った報告書の中で、今回の軍事行動が、米国の国土、市民、生活様式への9.11テロによる攻撃と、米国及び同盟国と友好国に対してテロリズムが惹起している継続的な脅威に対する対応であるとした上で、憲法上の外交関係を処理する権限並びに最高司令官及び執行権の長としての権限に基づいて行動したと述べ、対テロ武力行使承認決議による議会の「支持」に謝意を示しつつも、それを軍隊投入の根拠とはしなかった<sup>(83)</sup>。

### 13 対テロ戦争

2001年のアフガニスタン攻撃以降、今日に至るまで、米軍は同国においてアルカイダなどのテロ組織やタリバンに対する掃討作戦を継続

している。これに加えて、アルカイダと繋がりががあるとされるテロ組織への対処における米軍の関与は、中東、アフリカ、東南アジアなど、グローバルに拡がりを見せてきている。その背景には、米政権が、同時多発テロ後の武力行使承認決議が規定している武力行使の対象として、その文言から直接想定されるアルカイダ本体とタリバンだけでなく、その「関連勢力 (associated forces)」を含むとの解釈を取っていることがある<sup>(84)</sup>。

アフガニスタン以外の各地域での関与は、戦闘装備をした米軍部隊を派遣し、同盟国や友好国に対して、テロ対策面での能力向上のための支援を行うものがほとんどであり、戦闘行為への投入ではないため、政権側は議会の承認を求めているのはもちろんのこと、その都度戦争権限法に沿って報告書を議会に送付してもいないことが多い。ただ、2002年3月以降、半年ごとに、アフガニスタンでの作戦も含め、大統領側は戦争権限法及び対テロ武力行使承認決議に沿ったものとして、議会に一連の対テロ戦争の状況について報告を行っている。

この報告によれば、戦闘装備をした米軍部隊が派遣され、訓練等の活動を行った国としては、フィリピン、グルジア、イエメン、ジブチ、ケニア、エチオピア、エリトリアが挙げられている<sup>(85)</sup>。また、例外的に、ソマリアで米軍が直接的な掃討作戦に従事した例や<sup>(86)</sup>、対テロ戦争に資するものとして、マリで軍事作戦を展開

<sup>(82)</sup> George W. Bush, "Statement on Signing the Authorization for Use of Military Force," *Public Papers of the Presidents*, September 18, 2001. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=64595>>

<sup>(83)</sup> George W. Bush, "Letter to Congressional Leaders Reporting on Combat Action in Afghanistan against Al Qaida Terrorists and Their Taliban Supporters," October 9, 2001. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=64785>>

<sup>(84)</sup> Jennifer Daskal and Stephen I. Vladeck, "After the AUME," *Harvard National Security Journal*, vol.5, 2014, pp.122-125.

<sup>(85)</sup> 例えば、George W. Bush, "Letter to Congressional Leaders Reporting on the Deployment of Forces in Response to the Terrorist Attacks of September 11," *Public Papers of the Presidents*, September 20, 2002. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=73125>>; George W. Bush, "Letter to Congressional Leaders Transmitting a Consolidated Report on the Deployment of United States Combat-Equipped Armed Forces," *Public Papers of the Presidents*, March 20, 2004. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=63277>>

<sup>(86)</sup> George W. Bush, "Letter to Congressional Leaders Reporting on the Deployments of the United States Combat-Equipped Armed Forces Around the World," *Public Papers of the Presidents*, June 15, 2007. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=75339>>



するフランス軍に対し、ニジェールに米軍部隊を展開させて情報面での協力を行った例、ナイジェリアでテロ組織に誘拐された女子学生の救出支援のため、チャドに情報収集・偵察のため部隊を展開した例の報告もある<sup>(87)</sup>。

ブッシュ政権は、これらの活動について、基本的に憲法上の外交関係を処理する権限並びに最高司令官及び執行権の長としての権限に基づくものであると説明しており、2003年9月の報告までは、それが対テロ武力行使承認決議にも合致するものであると言及していた<sup>(88)</sup>。オバマ政権は、2009年12月の報告書まで、前記のブッシュ政権と同様の憲法上の権限のみを根拠として挙げていたが、2010年6月以降は、対テロ武力行使承認決議及びその他の制定法を執行する権限を含む、憲法及び制定法上の最高司令官及び執行権の長としての権限並びに制定法及び憲法上の外交関係を処理する権限を挙げている<sup>(89)</sup>。

なお、対テロ戦争の文脈で最も議論を呼んでいる、パキスタンやイエメン、ソマリア等での無人機攻撃については、ブッシュ政権もオバマ政権も、戦争権限法に沿った報告を一切行っていない。これには、無人機を運用しているのが軍ではなく中央情報局（Central Intelligence Agency: CIA）であることや、政権側が、戦争権限法での敵対行為の要件として、敵対する勢力間の実際の砲火の応酬（active exchange of fire）が行わ

れていることを位置付けている点に関係しているものと思われる<sup>(90)</sup>。

#### 14 イラク戦争

アフガニスタン攻撃の後、2002年に入り、イラクの大量破壊兵器開発を理由とした同国への武力行使が、米国や国際社会で議論されるようになった。国連外交の場では、ブッシュ大統領が2002年9月の国連演説で、イラク政府に対して、大量破壊兵器の放棄とテロ支援の中止、自国民の迫害停止、湾岸戦争の捕虜の釈放などを要求した。これに対して、サダム・フセイン（Saddam Hussein）イラク大統領は、大量破壊兵器に関する無条件査察の受け入れに同意するに至った。しかし米国は、イラクのこれまでの安保理決議不遵守に鑑みて、査察の実効性は望めないと見ていた<sup>(91)</sup>。

ブッシュ政権内では当初、最高司令官としての大統領の権限、大量破壊兵器に関する安保理決議履行のための武力行使を承認した湾岸戦争時の武力行使承認決議、そして同時多発テロ事件後の対テロ武力行使承認決議に依拠する形で、新たな議会承認なしでも対イラク攻撃は可能であるとの見方が取られていた<sup>(92)</sup>。しかしながら、国際社会でも、また国内世論においても、対イラク武力行使をめぐる賛否が大きく割れたことを受けて、政権側は議会の新たな決議を求める方向へと舵を切った。

(87) Barack Obama, "Letter to Congressional Leaders on the Global Deployments of United States Combat-Equipped Armed Forces," *Public Papers of the Presidents*, December 13, 2013. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=104541>>; Barack Obama, "Letter to Congressional Leaders on the Global Deployments of United States Combat-Equipped Armed Forces," *Public Papers of the Presidents*, June 12, 2014. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=105266>>

(88) George W. Bush, "Letter to Congressional Leaders Reporting on Efforts in the Global War on Terrorism," *Public Papers of the Presidents*, September 19, 2003. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=63720>> これ以降、同決議に言及がなくなったのは、報告の形式が変わり、対テロ戦の文脈のものだけでなく、KFORへの米軍の参加継続などとまとめて報告されるようになったためと思われる。

(89) Barack Obama, "Letter to Congressional Leaders on the Global Deployments of United States Combat-Equipped Armed Forces," *Public Papers of the Presidents*, June 15, 2010. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=88050>>

(90) Healey and Wilson, *op.cit.*(26), p.3. 半年ごとの報告書では、パキスタンは言及されておらず、イエメンについてはあいまいな文言、ソマリアでの直接行動については軍を投入した作戦にのみ言及がある。

(91) Todd S. Purdum and David Firestone, "Chief U.N. Inspector Backs U.S., Demanding Full Iraq Disclosure," *New York Times*, October 5, 2002. <<http://www.nytimes.com/2002/10/05/us/threats-responses-debate-chief-un-inspector-backs-us-demanding-full-iraq.html>>

連邦議会での決議の審議は、同時多発テロ事件後の決議の際と比べて、より難航した。ホワイトハウスは、9月中旬に上下両院の指導部に決議の草案を送ったが、この決議案は、イラクに限らず湾岸地域での武力行使をも承認する内容になっていたこともあり、上下両院では、いかに大統領の権限を制限するかについて多くの修正が検討された。最終的に、下院指導部が提出した修正決議案が10月に両院で採択されて成立するが、その過程で、多くの有力議員が、賛成票を投じつつも、ブッシュ政権の先制攻撃ドクトリンや単独主義に懸念を示していた。<sup>(93)</sup>

成立した決議の内容は、イラクが惹起する継続的な脅威から米国の安全を守るとともに、イラクに関する安保理決議を執行するために、必要かつ適切と大統領が認める形で、軍隊を使用することを承認すること、ただしその権限の行使に当たっては、これらの目的が外交その他の平和的手段で達成できない点を議会に対し説明する義務を大統領は負うこと、戦争権限法に従った報告義務を負うことなどを規定していた。この決議が、戦争権限法でいう武力行使の承認に当たることも明記された。<sup>(94)</sup>

ブッシュ大統領は、決議への署名に当たり、同時多発テロ事件後の決議のときと同様、この署名は大統領が憲法上与えられた軍事力を使用する権限の存在に何ら影響を及ぼさないこと、また政府がこれまで取ってきた戦争権限法の合憲性に関する見解に何ら変更がないことを表明した<sup>(95)</sup>。

2003年3月19日、ブッシュ大統領は対イラ

ク軍事作戦の開始を命令し、その直後、戦争権限法及び前年9月の対イラク武力行使承認決議に沿って議会に報告書を送った。この中では、最高司令官としての大統領の憲法上の権限に「従って (pursuant to)」、また前年10月に可決された対イラク武力行使承認決議及び1991年の対イラク武力行使承認決議に「沿って (consistent with)」、米軍にイラク攻撃を命じたとの説明がなされている<sup>(96)</sup>。

### III オバマ政権における運用

2009年1月に発足したオバマ政権も、軍隊投入の権限に関わる姿勢の面では、過去の政権と基本的な方針において大きく異なるわけではない。ただ、直近の政権であることに加え、いくつか新しい様相が見られることから、ここではより仔細に考察することとしたい。

#### 1 リビア介入

2011年3月、ムアンマル・カダフィ (Muammar Gaddafi) 政権と反体制派の内戦が続いていたリビアでは、人道目的での飛行禁止区域設定のための軍事力使用を授権した安保理決議第1973号に従い、欧米・アラブ諸国主導で、リビアの防空網や航空基地への空爆が開始された。オバマ政権は議会の承認を得ないまま、これに米軍を投入した。オバマ大統領は、空爆開始直後に議会へ送った報告の中で、地上部隊を投入していないこと、この作戦が米国の国益と外交上の利益に適うこと、憲法上の外交関係を処理する

<sup>(92)</sup> Mike Allen and Juliet Eilperin, "Bush Aides Say Iraq War Needs No Hill Vote," *Washington Post*, August 26, 2002. 対テロ武力行使承認決議を援用できるとの見解は、イラクとアルカイダの間に何らかの関係があるとの見方が強かったことに由来していたが、最終的にそうした証拠は出てこなかった。

<sup>(93)</sup> 阿南東也「脱国家テロリズムの時代の大統領戦争権限—ブッシュ政権、オバマ政権の1973年戦争権限法に対する態度—」『愛知県立大学外国語学部紀要 (地域研究・国際学編)』45号, 2013, pp.6-8; Grimmett, *op.cit.*(7), pp.42-43.

<sup>(94)</sup> P. L. 107-243, 116 Stat. 1498-1502.

<sup>(95)</sup> George W. Bush, "Statement on Signing the Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002," *Public Papers of the Presidents*, October 16, 2002. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=64386>>

<sup>(96)</sup> George W. Bush, "Letter to Congressional Leaders Reporting on the Commencement of Military Operations Against Iraq," *Public Papers of the Presidents*, March 21, 2003. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=62688>>

権限並びに最高司令官及び執行権の長としての権限に基づき行動したことを表明した<sup>(97)</sup>。さらに、5月20日に議会指導部に対して報告を行い、米軍の関与は、NATOへの兵站及び情報協力、攻撃用の航空機や無人機の提供など、作戦開始時よりも限定的なものになっていると述べた上で、当時上院で模索されていた、これらの行動への支持表明決議案に期待を示した<sup>(98)</sup>。

政権側は、4月4日までに米軍は軍事作戦の責任をNATOに移管しており、以降米軍はNATO主導の連合軍に対する支援的な役割のみを担っているとしていた<sup>(99)</sup>。しかし、作戦が長引くにつれて、野党共和党が多数を占める下院を中心に、批判の声が高まりを見せた。作戦の開始から70日以上が経過した6月3日、下院では、政権に対してリビアに地上部隊を投入しないよう求めるとともに、14日以内に一連の作戦について詳細な報告の提出を要請する決議が可決された<sup>(100)</sup>。これを受けて政権が提出した報告書は、後述するように、リビアでの米国の軍事行動は、多国籍軍の中で限定的な支援任務のみを担うものであるため、戦争権限法における「敵対行為」下で議会の個別の承認が必要となる軍隊の投入には該当しないとの見解を示したものであった<sup>(101)</sup>。

この後、上院で模索されていたリビアでの軍事行動を承認する決議案は最終的に全体会議へ上程されず、下院では同様の決議案が否決される一方で、同国での軍の活動に関する支出を削

減する決議案もまた否決され<sup>(102)</sup>、議会承認がない状態は変わらないまま、作戦は継続されることとなった。

## 2 リビア介入に見られるオバマ政権の見解

このリビア介入の過程で、軍隊投入の権限の問題に関して、オバマ政権は二つの文書で見解を公表している。一つは、2011年4月にOLCが発表した意見書であり、もう一つは、同年6月に下院の要請を受けて政権が提出した、リビアでの作戦に関する報告書である。

### (1) OLC 意見書

OLCの意見書は、基本的には米国憲法との関係に照らして、大統領が議会の承認なしでも、今回のリビアのような事例において、軍隊を投入できることを主張したもので、戦争権限法との関係は、主たる焦点にはなっていない。見解の要点は以下のとおりである<sup>(103)</sup>。

まず、大統領は議会の承認がなくても、重要な国益を守るため、海外へ軍隊を投入して軍事作戦を行う独立した権限を有し、これは議会が明確に制限しない限りは存在する。この権限は、大統領が憲法上の軍の最高司令官及び執行権の長として、外交・安全保障面で「固有の責務 (unique responsibilities)」を負っていることに由来する。憲法第2条により、大統領は執行権を与えられているが、歴史的に、ここには外交関係を処理する上での責任の大部分が含まれるが

(97) Obama, *op.cit.*(16)

(98) David A. Fahrenthold, "Obama Misses Deadline for Approval of Libya Operations," *Washington Post*, May 21, 2011.

(99) Barack Obama, "Letter to Congressional Leaders on the Global Deployments of United States Combat-Equipped Armed Forces," *Public Papers of the Presidents*, June 15, 2011. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=90543>>

(100) H. Res. 292. ただしこの決議は、法的拘束力を持つものではなく、下院としての意思表示を意図した単独決議である。なお、同日に提出された、戦争権限法の1544条(c)に基づいて15日以内の米軍撤退を求める決議は否決された。

(101) *Overview of United States Activities in Libya*, p.25. <[http://www.foreignpolicy.com/files/fp\\_uploaded\\_documents/110615\\_United\\_States\\_Activities\\_in\\_Libya\\_-\\_6\\_15\\_11.pdf](http://www.foreignpolicy.com/files/fp_uploaded_documents/110615_United_States_Activities_in_Libya_-_6_15_11.pdf)>

(102) 阿南 前掲注(93), pp.15-16.

(103) Caroline D. Krass, Principal Deputy Assistant Attorney General, *Authority to Use Military Force in Libya: Memorandum Opinion for the Attorney General*, April 1, 2011. <<http://www.justice.gov/sites/default/files/olc/opinions/2011/04/31/authority-military-use-in-libya.pdf>>

ゆえに、外交政策と国家安全保障面で、大統領は独立の権限を有する。他方、大統領は最高司令官として軍を監督し、その指揮下にある軍隊の移動を命じる権限を与えられている。そして、差し迫った脅威などの迅速な対応が必要な場合を考えれば、大統領は議会に対し、暗黙の優位がある。これらの理由から、大統領は親善や救助、米国人の生命・財産の保護、国益の防衛のために、軍隊を派遣する権限を持つ。

この理解は、憲法の条文からのみ導かれるものではない。議会の承認なしで、建国以来、政党を問わず歴代の大統領が数多の軍隊投入を行ってきたという事実は、外交や安全保障に密接に関連する問題が司法的介入になじまないことを勧告すれば、この軍隊の投入権限の問題について、大統領と議会の間で、實際上暗黙の合意が存在していることを示すと言える。議会自身も、大統領の権限に関するこうした理解を認めていることは、戦争権限法の構造からも読み取ることができる。同法が、議会承認なしで軍隊を敵対行為に投入した場合の報告義務や撤退期限を定めていることは、大統領が独断で敵対行為に軍を投入する権限の存在を前提としなければ、理解し得ないものである。

憲法の宣戦条項でいうところの「戦争」に当たるような、計画された軍事衝突 (planned military engagement) については、大統領のこの権限が制約され、議会承認が必要になり得ることはあるが、逆に、大統領が開始する全ての軍事力行使について、どんなに限定的でも承認が必要とする見方は、明確に否定される。何が「戦争」に当たるのかは、個別の事例ごとの判断が必要であるが、一般に、長期かつ大規模な軍事衝突で、米軍人を長期間 (substantial period) にわたって重大な危険に晒すものと言える。議会も、戦争権限法の中で 60 日の撤退期限を設定することにより、こうした認識の共有を示唆している。

これらの議論を展開した上で、意見書は、①重要な国益がかかっているかどうか、②宣戦条項でいう「戦争」に該当しないかどうか、の二つの判断基準に照らして、リビアでの軍隊投入を合憲であると評価している。①については、過去のハイチ派兵の例などを引き、重要な国益の例として、米国人の生命と財産の保護、地域の安定、安保理決議の信頼性・有効性の維持などを挙げて、最低限二つの重要な国益がかかっている場合には、大統領が軍隊を投入するのに充分であるとした上で、リビアの場合、地域の安定と安保理決議の信頼性・有効性維持がこれに当たると述べている。他方、②については、オバマ大統領が、リビアでの米国の作戦は、航空攻撃と支援的な任務に限られ、地上部隊の投入を回避することを明言していることから、性質・期間・範囲いずれの面でも限定されるため、「戦争」には当たらないとする。なお、ここでは地上部隊の投入が、議会の事前承認の必要性をより大きくさせ得る要因であることにも言及がなされている<sup>(104)</sup>。

## (2) リビアでの作戦に関する報告書

下院の要求を受けて政権が提出した報告書は、法的側面に関する言及は少ないものの、OLC 意見書とは異なり、軍隊の投入に関する大統領権限と戦争権限法との関係についての政権の解釈が示されている点で注目に値する<sup>(105)</sup>。

報告書は、憲法上の大統領の権限に関しては、OLC の意見書の結論と同様に、予測される行動の性質・範囲・期間の限定性から、大統領は最高司令官及び執行権の長としての権限並びに外交関係を処理する権限によって、今回のような軍事行動を命じる権限を有すると述べている。その上で、今回のリビア介入が、戦争権限法に沿ったものであり、同法の下でさらなる議会承認を求められるものではないとの見解を表

<sup>(104)</sup> 特に、地上侵攻を予期した攻撃準備爆撃 (preparatory bombardment) は、「戦争」に該当し議会承認を必要とする可能性が高いことが示唆されている。

<sup>(105)</sup> *Overview of United States Activities in Libya, op.cit.* (101)

明する。なぜなら、リビアでの米国の軍事作戦は、戦争権限法が規定する「敵対行為」に該当しないためである。

勿論、ここで「敵対行為」の明確な定義が示されているわけではない。だが、報告書は、対リビア作戦に従事する連合軍の作戦自体が、攻撃に晒されている文民の保護と、飛行禁止区域及び禁輸措置の執行のために限って武力の行使が許されたもので、その中でも米軍の役割は支援的な側面に限定されることを強調する。そして、敵対勢力との「持続的な戦闘 (sustained fighting)」や「実際の砲火の応酬 (active exchange of fire)」がないこと、米地上軍の投入や、米側に死傷者が出る深刻な危険、そしてこれらの要素を伴う紛争へと発展する重大な危険がないことに言及しており、政権として、こうした要素が「敵対行為」に該当するか否かを判断する上での参照点になることを示唆している<sup>(106)</sup>。

### 3 シリア介入をめぐる議論

2000年からバシラル・アサド大統領が独裁を続けてきたシリアでは、2011年のチュニジア政変に端を発した「アラブの春」の波及により改革要求デモが発生し、アサド政権側がこれを弾圧したことによって、国内全土を巻き込んだ内戦へと発展した。内戦が長期化し、10万人を超える犠牲者が出る中で、米国は直接の軍事介入は行ってこなかったものの、2012年8月の時点で、オバマ大統領はアサド政権による

大量の化学兵器の移動や使用がレッドラインであると発言、仮に使用が行われれば軍事介入を行う可能性を示唆していた<sup>(107)</sup>。

2013年8月、アサド政権が化学兵器を使用し、1,000人以上の反体制派や市民を殺害したとの疑惑が浮上する。レッドラインが踏み越えられたことで、米国は軍事介入に踏み切るものと思われたが、安保理ではアサド政権に近いロシアの反対により武力行使承認の決議は得られない見込みがなく、また当初は対シリア武力行使を行うと表明していた英国が議会の不承認により軍事行動の中止を表明するなど、国際社会の支持が得られない中で、米国内でも軍事介入の是非について慎重論が強かった<sup>(108)</sup>。

こうした中、シリア政権側による化学兵器の使用があったと断定したオバマ政権は、8月31日に、アサド政権に対する軍事行動を起こすべきであると決定したことを表明した<sup>(109)</sup>。かねてからオバマ大統領は、シリアが化学兵器を使用すれば軍事介入を考えざるを得なくなる理由について、それが化学兵器の不使用という国際規範の存続に関わるものであり、この規範の維持は、シリア近隣に同盟国や多くの軍事基地を抱える米国自身の死活的利益に関係することと言及していた<sup>(110)</sup>。ただし、前述の決定と同時に、予想される対シリア武力行使は、期間・範囲ともに限定的な懲罰的作戦であり、地上部隊の投入を行う意図がないことを明らかにした上で、この武力行使について、米議会の承認を求める

<sup>(106)</sup> なお、報道によれば、政権内部での議論の過程で、こうした「敵対行為」の解釈について、OLC局長と国防総省の法律顧問が異を唱え、リビアでの米国の行動は「敵対行為」に該当するとしたのに対して、オバマ大統領は「敵対行為」には該当しないとするホワイトハウス法律顧問と国務省法律顧問らの意見を採用したとされる。一般に、OLCが出した法的な見解は、大統領もしくは司法長官によってしか覆されることはなく、こうしたケースは極めて稀である。Charlie Savage, "2 Top Lawyers Lost to Obama in Libya War Policy Debate," *New York Times*, June 17, 2011. <<http://www.nytimes.com/2011/06/18/world/africa/18powers.html?pagewanted=all>>

<sup>(107)</sup> James Ball, "Obama Issues 'Red Line' Warning to Syria on Chemical Arms," *Washington Post*, August 21, 2012.

<sup>(108)</sup> 川上高司「アメリカの「中東回帰」—ピボットはアジアから中東へ!?!—」『海外事情』62巻3号, 2014.3, pp.7-8.

<sup>(109)</sup> Barack Obama, "Remarks on the Situation in Syria," *Public Papers of the Presidents*, August 31, 2013. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=104044>>

<sup>(110)</sup> Max Fisher, "Read and Watch: Obama Discusses his Current Thinking on Syria," *Washington Post*, August 29, 2013. <<http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2013/08/29/read-and-watch-obama-discusses-his-current-thinking-on-syria/>>

意向を示した<sup>(111)</sup>。

歴代の大統領が、軍隊の投入に関して明確に議会の「承認 (authorization)」を求めたのは少なくとも戦争権限法の制定以降では初めての事例であり、この点でオバマ大統領の決定は注目を集めた。ただし、オバマ大統領自身は演説の中で、「特定の議会承認がなくとも、軍事行動を行う権限を持っていると考えている」と述べており、実際には歴代政権の見解からそれほど大きく転換したわけではなかった<sup>(112)</sup>。その後、政権の要請を受けて上院で武力行使承認決議案の審議が始まり、外交委員会で可決されたものの、9月にはロシアが提示した、シリアの化学兵器を国際管理下に置くという提案に米国が合意し、対シリア攻撃は回避されることになった。

#### 4 イラク攻撃

2011年末に駐留米軍が撤退したイラクでは、宗派対立の激化やヌーリー・マーリキー (Nūrī Kāmil al-Mālikī) 首相の統治手法に対する反発、隣国シリアでの内戦の影響などを受けて、2012年末以降、急速に治安が悪化していった。こうした中で、2014年に入り、シリアの内戦の中で台頭してきた「イラク・シリアのイスラム国」(ISIS) と呼ばれるイスラム教スンニ派系の武装勢力が勢力を拡大し、6月には北部の主要都市モスルなどを制圧した上で、同月末、シリア東部の支配地域とイラクの支配地域を併せた

「イスラム国」樹立を宣言した。

マーリキー政権は6月中旬、米国に対して公の場で、ISISに対する空爆の実施を要請したが<sup>(113)</sup>、米国は当初これには応じず、イラク治安部隊の訓練に当たる軍事顧問団を派遣したほか、米大使館等の警護に当たるための部隊を派遣し、戦争権限法に沿って議会に報告を行っていた<sup>(114)</sup>。しかしながら、「イスラム国」側の勢力は次第に拡大し、米国の要員などが展開するイラク北部クルド自治区の中心都市アルビルが脅かされる事態となった。

こうした展開を受けて、8月7日にオバマ大統領は、「イスラム国」に対する限定的な空爆と、同勢力によって脅かされている少数派に対する人道支援作戦を承認、米軍は「イスラム国」への有人機と無人機による航空攻撃を開始した。オバマ大統領は演説の中で、この空爆がアルビルに所在する米国の外交官と軍人を守るためのものであること、地上部隊の投入は行わないことに言及した<sup>(115)</sup>。さらに、戦争権限法に沿って議会に宛てた報告書の中で、これらの作戦について、それが米国の国家安全保障及び対外政策上の利益にかなうものであり、憲法上の外交関係を処理する権限並びに最高司令官及び執行権の長としての権限に基づいて行動したことを説明した<sup>(116)</sup>。

しかしながら、その後も「イスラム国」の勢力は衰えず、人質となっていた米国人ジャーナ

(111) Obama, *op.cit.* (109)

(112) *ibid.*

(113) Martin Chulov and Spencer Ackerman, "Iraq Requests US Air Strikes as ISIS Insurgents Tighten Grip on Oil Refinery," *Guardian*, June 18, 2014. <<http://www.theguardian.com/world/2014/jun/18/iraq-request-us-air-strikes-isis-baiji-oil>>

(114) Barack Obama, "Letter to Congressional Leaders on the Deployment of United States Armed Forces Personnel to Iraq," *Public Papers of the Presidents*, June 16, 2014. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=105272>>; Barack Obama, "Letter to Congressional Leaders on the Deployment of United States Armed Forces Personnel to Iraq," *Public Papers of the Presidents*, June 30, 2014. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=105376>>; Barack Obama, "Letter to Congressional Leaders on the Deployment of United States Armed Forces Personnel to Iraq," *Public Papers of the Presidents*, June 26, 2014. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=105307>>

(115) Office of the Press Secretary, The White House, "Weekly Address: American Operations in Iraq," August 9, 2014. <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/09/weekly-address-american-operations-iraq>>

(116) Office of the Press Secretary, The White House, "Letter from the President: War Powers Resolution Regarding Iraq," August 8, 2014. <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/08/letter-president-war-powers-resolution-regarding-iraq>>

リストが殺害されるなどした。これを受けて、オバマ大統領は9月10日に対「イスラム国」戦略について演説し、イラク国内での空爆の拡大や軍事顧問団の増派に加えて、シリアでも「イスラム国」への空爆を行うことを表明した。演説の中で大統領は、「イスラム国」の脅威に対処するための権限を有しているとしつつも、議会の支持を歓迎すると述べている<sup>(117)</sup>。なお、政権としての公式な立場の表明ではないものの、オバマ政権高官は、「イスラム国」はアルカイダから派生した組織であるがゆえに、2001年の対テロ武力行使承認決議によって武力行使が容認される対象に含まれるとの見解を示しているが<sup>(118)</sup>、現在の「イスラム国」は既にアルカイダ本体と袂を分かっており、同決議を援用することには批判もある<sup>(119)</sup>。

## おわりに

ここまで見てきた中で明らかなように、米国における軍隊投入の権限の運用は、大統領のイニシアティブの側面が非常に強い。これに一定の制限をかけることを意図して制定された戦争権限法については、実質的にその役割を果たしていないとの指摘がしばしばなされている<sup>(120)</sup>。

たしかに、この類の指摘は一面では正鵠を得ているが、その内実を見る限り、連邦議会の強い抵抗を押し切って、大統領側が強硬に権限を拡大してきたわけではない点にも留意が必要であろう<sup>(121)</sup>。そもそも連邦議会は、個々の議員が大統領側の行動を批判することはあっても、議会として何らかの法的拘束力のある決議を可決するなどの対抗措置を取ることは極めて稀であった。

こうした議会側の消極姿勢の背景には、構造的な要因として、極めて論争的かつ先が見通しにくく、成功・失敗にかかわらず議員自身の業績にはなりにくい戦争に関する政策は、個々の議員にとって積極的に関わる誘因が薄いという事情がある。それゆえ議会の関与のあり方は、大統領が議会の承認なしで軍隊を投入した場合でも軍事作戦が成功裏に進めば不問に付し、行き詰まったときにはこれを糾弾したり、戦費の支出に対して制約をかけたといった事後的な対応になりやすいとされる。この形態での議会の統制が望ましいか否かは本稿では判断しないが、そうした構造的な要因がもたらす影響については、現在安全保障法制の見直しを進める我が国にとっても、一定の示唆を持つように思われる。<sup>(122)</sup>

<sup>(117)</sup> Office of the Press Secretary, The White House, “Statement by the President on ISIL,” September 10, 2014. <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/10/remarks-president-barack-obama-address-nation>>

<sup>(118)</sup> Charlie Savage, “White House Invites Congress to Approve ISIS Strikes, but Says It Isn’t Necessary,” *New York Times*, September 10, 2014. <<http://www.nytimes.com/2014/09/11/world/middleeast/white-house-invites-congress-to-approve-isis-strikes-but-says-it-isnt-necessary.html?contentCollection=world&action=click&module=NextInCollection&region=Footer&pgtype=article>>

<sup>(119)</sup> 例として、Bruce Ackerman, “Obama’s Betrayal of the Constitution,” *New York Times*, September 11, 2014. <<http://www.nytimes.com/2014/09/12/opinion/obamas-betrayal-of-the-constitution.html>>

<sup>(120)</sup> 例えば、Jack Goldsmith, *Power and Constraint: The Accountable Presidency after 9/11*, New York: W. W. Norton & Company, 2012, p.182; Fisher, *op.cit.*(12), p.297.

<sup>(121)</sup> 本稿では割愛したが、司法府は伝統的に、議会と大統領の戦争権限の分配について判断を示すことには消極的であり、特に戦争権限法の制定以降、議会承認のない大統領による軍隊投入が同法に違反することの確認を求めるなどして一部の連邦議会議員が裁判所に訴えを起こしたケースでは、いずれも事件の本案にまで立ち入ることなく、原告側の訴えを退けている。その理由として裁判所がしばしば指摘してきたのが、この問題で連邦議会議員が原告適格を有するためには、「憲法上の行きづまり (constitutional impasse)」が必要であり、独断での軍隊投入という大統領側の行動に対して、議会が撤退を命じたにもかかわらず大統領がこれに応じない、もしくは支出を禁じたにもかかわらず大統領側が他の予算を流用したといった状況になれば、裁判所としても当該軍隊の投入の合法性について判断を示すこともできようが、議会が総体としてそうした行動を取ってはいないということである。こうした裁判所の判断の傾向については、Garcia, *op.cit.*(28)に詳しい。

もう一つ、本稿の議論が我が国にとって持ちうる意味合いとしては、軍隊の投入に関わる米国内の手続きと、日米安全保障条約との関係が挙げられよう。日米安全保障条約第5条は、「各締約国は、日本国の施政の下にある領域における、いずれか一方に対する武力攻撃が、自国の平和及び安全を危うくするものであることを認め、自国の憲法上の規定及び手続に従つて共通の危険に対処するように行動する」ことを規定しており、ここでいう「憲法上の規定及び手続」とは、米国の場合、本稿で見てきた憲法及び戦争権限法上の手続がそれに当たる。この点については、過去にも何度か国会でも議論がなされているが<sup>(123)</sup>、最近では、オバマ大統領が2014年4月の訪日時に尖閣諸島を条約第5条の適用対象とすることに言及したことなどもあり<sup>(124)</sup>、尖閣諸島の防衛における米国の軍事介入の有無を論じた文脈で、戦争権限法への言及がなされることがある<sup>(125)</sup>。

本稿で見てきた通り、歴代の大統領が議会の事前承認なしでも米軍を戦闘行為に投入してきたことを踏まえれば、仮に我が国に対する武力攻撃があった場合、その防衛のために米軍が軍隊を投入するか否かは、第一義的には大統領側の政治的判断に拠ることになるものと考えられ、戦争権限法の条文通りに、議会が大統領に先んじてその是非を判断することになる見込みは小さいものと思われる<sup>(126)</sup>。ただ、軍事行動が長引くほどに、その軍隊投入に対する連邦議

会による支持は重要性を増してくるであろうし、予想される軍事衝突の様態と併せて、それに関して議会側がいかなる態度を示すのかという点に関する見込みは、少なからず、当初の段階で軍事介入を行うか否かを決める大統領側の政治決定に影響を与えると考えるのが妥当である。同盟管理の観点からは、日本側として、こうした側面にも一定の留意をする必要があると言えよう。

(くりた まさひろ)

付記：本稿脱稿後の2014年9月23日、オバマ政権は議会に対して、戦争権限法に沿って2つの報告書を送った。1つは、9月10日の演説に沿ったイラクへの軍事顧問団の増派とイラク・シリア両国における「イスラム国」への空爆の実施に関するもので、これらの行動の法的な根拠として、対テロ武力行使承認決議及び2002年の対イラク武力行使承認決議を実行する権限を含む、憲法及び制定法上の最高司令官及び執行権の長としての権限並びに憲法及び制定法上の外交関係を処理する権限を挙げた。もう1つは、シリアにおけるアルカイダ系テロ組織への空爆に関するもので、これについては法的根拠として、対テロ武力行使承認決議を実行する権限を含む、憲法及び制定法上の最高司令官及び執行権の長としての権限並びに憲法及び制定法上の外交関係を処理する権限を挙げている。

[122] Yoo, *op.cit.*(14); 鈴木 前掲注(5), pp.166-167.

[123] 戦争権限法と日米安全保障条約の関係に関する我が国での国会審議は何度かなされているが、代表的なものとして、第102回国会衆議院内閣委員会議録第8号 昭和60年3月28日 pp.13-16. 政府はここで戦争権限法が日米安全保障条約第5条の運用に与える影響について、米国の国内法である以上、日本政府として同法についての有権的解釈はできないものの、同条約は米国議会によって批准されたものであり、米議会がその条約上の義務の履行を不可能にするような事態、例えば60日期限内で米軍を撤退させて戦闘を中止するようなことは考えられないとの見解を示している。

[124] 外務省「日米首脳会談(概要)」2014.4.24. <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3\\_000755.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3_000755.html)>

[125] Paul Sracic, "Will the U.S. Really Defend Japan?" *Diplomat*, July 26, 2014. <<http://thediplomat.com/2014/07/will-the-u-s-really-defend-japan/>>; Jun Okumura, "Yes, the U.S. Really Will Defend Japan," *Diplomat*, August 5, 2014. <<http://thediplomat.com/2014/08/yes-the-u-s-really-will-defend-japan/>>

[126] これには、2013年のシリア攻撃をめぐる議論の際のように、国内的な支持が強固でない場合に、政権として議会の決定に委ねる、という判断も含んでいる。