

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	軍事行動と議会の役割—米国における 9.11 後の武力行使承認決議（AUMF）をめぐる論争—
他言語論題 Title in other language	Congressional Oversight of Military Operations and Authorization for Use of Military Force since 9/11
著者 / 所属 Author(s)	福田 毅 (FUKUDA Takeshi) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 議会官庁資料課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	855
刊行日 Issue Date	2022-3-20
ページ Pages	31-58
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	9.11 後に米国連邦議会で採択された武力行使承認決議 (AUMF) の内容と、AUMF の法的解釈や見直しをめぐる議論の動向をオバマ及びトランプ政権期を中心に紹介する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

軍事行動と議会の役割

—米国における 9.11 後の武力行使承認決議（AUMF）をめぐる論争—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
議会官庁資料課 福田 毅

目 次

はじめに

I 9.11 後の武力行使の法的根拠

- 1 1973 年戦争権限法
- 2 湾岸戦争時の武力行使承認決議
- 3 2001 年の武力行使承認決議（2001 年 AUMF）
- 4 2002 年の武力行使承認決議（対イラク AUMF）

II オバマ政権期の動向（2009～16 年）

- 1 「連携勢力」概念の確立（2009～12 年）
- 2 リビア内戦への介入（2011 年）
- 3 シリア攻撃の議会による承認（2013 年）
- 4 2001 年 AUMF の見直しに向けた動き（2013～14 年）
- 5 ISIS 掃討作戦の開始（2014 年）
- 6 政府による AUMF 草案の提示と議会の反応（2015～16 年）
- 7 武力行使の法的・政策的枠組み報告書

III トランプ政権期の動向（2017～20 年）

- 1 シリアに対する武力攻撃と新 AUMF 制定の挫折（2017～18 年）
- 2 イエメン内戦介入への議会の反対（2018～19 年）
- 3 イラン攻撃をめぐる政府と議会の対立（2019～20 年）

IV バイデン政権期の動向（2021 年～）

- 1 対イラク AUMF 廃止に向けた動き
- 2 戦争権限法の包括的改正案

おわりに

キーワード：戦争権限法、武力行使承認決議（AUMF）、対テロ戦争、アフガニスタン戦争、イラク戦争、イスラム国（ISIS）掃討作戦

要 旨

- ① 本稿では、2001年以降に米国連邦議会で採択された武力行使承認決議（AUMF）をめぐる議論の動向を紹介する。2001年9月11日の同時多発テロ（9.11）発生を受け、米国連邦議会は同月14日に2001年AUMFを採択した。この決議は、9.11テロを計画、許可、実行、支援した組織等に対して武力を行使する権限を大統領に付与している。2002年10月10日には、「イラクによりもたらされる継続的な脅威から米国の国家安全保障を守るため」の武力行使を認める対イラクAUMFが採択された。これを最後にAUMFは採択されていない。9.11以降、米国は世界各地で多様な軍事作戦を遂行しているが、その大半は上記2つのAUMFに依拠している。
- ② オバマ政権期には、9.11を計画・実行したアル・カーイダと連携する勢力にも2001年AUMFに基づく武力行使が可能という解釈が確立した。そして、この解釈に基づき、イエメンやソマリアでのテロ掃討作戦や、イラク及びシリアにおけるイスラム国（ISIS）掃討作戦などが実施された。また、ISIS掃討作戦には、対イラクAUMFも補完的根拠として援用された。
- ③ しかし、9.11当時には想定されていなかった軍事作戦にまで上記2つのAUMFを適用することに対しては、根強い批判が存在する。そのため、オバマ政権期には2つのAUMFに代わる新たなAUMFの採択が目指されたが、その内容をめぐって議員の見解が大きく対立したため、新AUMFの採択には至らなかった。民主党議員の多くは軍事行動に対する制約（武力行使可能な地域の限定等）をAUMFに盛り込むべきと考えているのに対し、共和党議員の主流派は大統領や米軍の行動を縛るべきではないと考えている。
- ④ トランプ政権期にも新AUMFの制定が議論されたが、議会は合意を形成することができなかった。この際に政府は、そもそも新AUMFは不要で、仮に新AUMFを制定するとしても軍事行動に対する制約を設けるべきではないとの姿勢を示した。また、トランプ政権は、イランの革命防衛隊コッズ部隊司令官の殺害作戦にも対イラクAUMFを援用した。政府の姿勢に反発した議会は、武力行使の停止を大統領に命じる決議を可決したが、トランプ大統領が拒否権を行使したため決議は成立しなかった。
- ⑤ バイデン政権下でも、新AUMFの制定や武力行使を議会が承認する制度の抜本的見直しが検討されているが、議会で合意が形成される見込みは決して高くない。

はじめに

民主主義国においては、安全保障政策や軍事行動の議会による監視・統制は極めて重要な課題である。しかし、外交・安全保障の領域では得てして政府の権限が大きく、意思決定に議会や国民の意思を反映させることは容易ではない。とりわけ、迅速な行動が求められる武力行使については、政府による決定を議会が追認せざるを得ない場合も多い⁽¹⁾。とはいえ、武力行使という重大な決定において議会が何ら役割を果たせないとすれば、それは民主主義システムの大きな欠陥と言えよう。

現在の米国連邦議会では、まさにこの点が大きな問題となっている。2001年9月11日の同時多発テロ（9.11）発生以降、米国は常に戦争状態にある。この間、米軍は数多くの国で武力を行使してきたが、議会が武力行使承認決議（Authorization for Use of Military Force: AUMF）を採択したのは2001年の9.11直後と2002年（イラク戦争開戦前）の2度のみである。現在、米軍が世界各地で行っているテロ掃討作戦は、約20年前の2001年に採択されたAUMFを国内法上の根拠としている。これには、米国が9.11後に開始した対テロ戦の性質が深く関連している。従来の戦争は特定の国を相手に開始され、敵の降伏や講和条約の締結等により終結するのが一般的だが、対テロ戦に明確な終わりはない。また、対米テロを行う組織は多様で、活動地域も国境にとらわれない。そのため、2001年のAUMFに依拠する米国の軍事行動が、半ば永続化しているのである。

しかし、例えば9.11当時には存在さえしなかったイスラム国（ISIS）の掃討作戦を2001年のAUMFに基づき実施することに対しては、決議の拡大解釈との批判がなされた。また、9.11以降に初当選した数多くの議員の意思をAUMFに反映させる必要もあった。そのため、オバマ（Barack Obama）政権期には新たなAUMFの採択が検討されたが、それは実現しなかった。また、例えば2011年のリビア内戦への介入では、オバマ政権が議会による承認は不要との立場をとり、議会は政府の判断を批判しつつも受け入れざるを得なかった。

こうした問題の背景には、戦争権限に関する政府の法的解釈が存在する。9.11以前から政府は、武力行使の決定は大統領の権限だと主張し、議会からの干渉をできる限り排除しようとしてきた（I-1参照）。しかし、現在の問題の一端は議会の側にもある。保守とりベラルの分断が進んだ結果、安全保障問題に限らず議会の合意形成は困難になっている。武力行使の承認についても、民主党は大統領権限の制約を求める傾向が強いのに対して、共和党主流派は制約に否定的で、両党間の妥協点を見いだそうとする動きも目立たない。また、後述するように、武力行使という難問への賛否を明らかにして政策決定に責任を負うことを議会が忌避してきた面もある。

興味深いことに、戦争権限をめぐる両党の対立の構図は、政権が民主党であっても共和党であっても、さほど変わらない。そのため、オバマ政権期には、民主党の大統領が自らの権限に

*本稿における肩書は全て当時のものである。また、インターネット情報の最終アクセス日は2022年1月31日である。

(1) この点については、次を参照。福田毅「欧米諸国における軍隊の海外派遣手続き（事例紹介）—議会の役割を中心に—」『レファレンス』No.686, 2008.3, pp.113-140. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_998386_po_068606.pdf?contentNo=1>

制約を課すよう求めるのに対して、政権と激しく対立する共和党が大統領権限の制約に抵抗するという一見すると奇妙な状況が生じた。共和党には自らが政権をとった際の行動の自由を確保したいとの政治的思惑もあったと思われるが、それだけでなく、この状況は武力行使と大統領権限の在り方に関して根本的な見解の相違が両党間に存在する可能性を示唆している。一方、共和党のリバタリアン（個人の自由を最重視し、小さな政府を求める立場）と民主党のプロGRESS（富の再分配や福祉拡大、社会的不平等の是正を求める立場）は、内政では激しく対立するものの、武力行使の拡大については一致して反対する姿勢を示した。対外関与の縮小はリバタリアンの持論であるため、両者の連合は決して予想外の構図ではないが、それでも現在の米国の政治状況の複雑さを映し出していると言える。

2013年の時点で民主党のジム・ウェブ（Jim Webb）元上院議員は、武力行使について議会が明確な姿勢を示せない状況を「議会の責任放棄」と評し、「憲法上の手続の崩壊」が起こりつつあると警鐘を鳴らしていた⁽²⁾。だが、この警鐘に対する議会の反応は鈍かった。2021年の時点でも、民主党のクリス・マーフィー（Chris Murphy）上院議員は次のように述べている。「建国の父らは、国家安全保障問題に関する行政府と立法府の権限のバランスをとろうと思い描いていた。しかし、時が経つにつれ、世界における米国の行動の大枠を決定する行政府の権限が拡大し、しばしば野放しになることを、議会は黙認するようになった。…（中略）…手遅れになる前に、議会は、戦争と国家安全保障について行政府と対等の権限を有する組織としての正当な役割を取り戻す必要がある」⁽³⁾。

本稿では、オバマ及びトランプ（Donald J. Trump）政権期を中心に、議会による武力行使の承認をめぐる議論の動向を紹介する。まずⅠでは、議論の前提として、戦争権限に関する米国の法制度と、9.11後のAUMFの内容を確認する⁽⁴⁾。次にⅡにおいて、オバマ政権期に行われたリビア内戦への介入、対シリア武力行使の検討、ISIS掃討作戦等について、議会による承認の観点からの分析を行う。Ⅲでは、トランプ政権期のシリア攻撃、イエメン内戦への介入、イランとの軍事的対立を取り上げる。最後にⅣで、バイデン（Joe Biden）政権発足から1年間の動向を概観する。なお、本稿の検討対象は武力行使の米国内法上の根拠であり、国際法上の根拠や軍事行動の詳細は射程外とする。また、参考として、議会両院の多数党とAUMF審議で鍵を握る上院外交委員会の委員長の変遷を次頁の表に示しておく。

I 9.11 後の武力行使の法的根拠

1 1973年戦争権限法

米国憲法は、第1条で議会に戦争を宣言する権限を与える一方で、第2条において大統領を軍隊の最高司令官と定めている。ただし、戦争宣言に関する手続や最高司令官が有する具体的

(2) Jim Webb, "Congressional Abdication," *National Interest*, No.124, March/April 2013, p.15.

(3) Chris Murphy, "Murphy, Lee, Sanders Introduce Sweeping, Bipartisan Legislation to Overhaul Congress's Role in National Security," July 20, 2021. <<https://www.murphy.senate.gov/newsroom/press-releases/murphy-lee-sanders-introduce-sweeping-bipartisan-legislation-to-overhaul-congresss-role-in-national-security>>

(4) 米国における戦争権限問題については、邦語でも次のような研究の蓄積がある。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；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—』流通経済大学出版会、2004；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；栗田真広「米国における軍隊投入の権限（資料）」『レファレンス』No.765, 2014.10, pp.93-116. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8779804_po_076505.pdf?contentNo=1>

表 政権と議会両院多数党、上院外交委員会委員長の変遷（2011～2021年）

	政府	上院多数党 院内総務／外交委員会委員長	下院多数党 議長
2011.1～2013.1	民主党 オバマ政権	民主党 リード／ケリー	共和党 ベイナー
2013.1～2015.1		民主党 リード／メネンデス	
2015.1～2017.1		共和党 マコネル／コーカー	共和党 ベイナー → ライアン
2017.1～2019.1	共和党 ライアン		
2019.1～2021.1	共和党 トランプ政権	共和党 マコネル／リッシュ	民主党 ペロシ
2021.1～	民主党 バイデン政権	民主党 シューマー／メネンデス	

（出典）筆者作成。

権限に関する規定は存在しない。建国後、議会は戦争を11回宣言しているが、全て大統領の要請に基づき行われている⁽⁵⁾。また、国際法で戦争の違法化が進展したこともあり、第2次世界大戦後に議会在戦争を宣言したことは1度もない⁽⁶⁾。ベトナム戦争では、1964年のトンキン湾決議で議会は武力行使を承認したものの⁽⁷⁾、戦況が悪化し反戦世論が高まると、議会は1971年に決議を廃止した⁽⁸⁾。しかし、当時のニクソン（Richard Nixon）政権は、武力行使は最高司令官としての大統領権限に基づくもので、議会の承認は不要との姿勢を示した⁽⁹⁾。これに反発した議会は、1973年に戦争権限法を制定し、大統領の権限を制約しようとした⁽¹⁰⁾。

この戦争権限法について、本稿の分析と関連する条項のみ紹介しておく。まず、大統領は、①戦争が宣言されている場合、②法律により承認されている場合、又は、③米国への攻撃により緊急事態が発生した場合には、軍隊を敵対行為（又は敵対行為への差し迫った関与が明白な事態）に投入することができる（第2条c）。戦争宣言なしに軍隊を敵対行為に投入した場合には、大統領は48時間以内に、軍隊投入の理由や憲法・法律上の根拠などを記載した報告書を議会に提出しなければならない、その後も6か月に1度、議会への定期報告を行う（第4条）。また、最初の報告書提出から60日以内に議会在戦争宣言か法的承認を行わない場合は、大統領は軍隊の使用を停止しなければならない（ただし、米軍の安全上、軍隊使用の継続が必要不可欠な場合は90日まで延長可能）（第5条b）。さらに、戦争宣言又は法的承認なしに米軍が敵対行為に関与している場合、いつでも議会在両院一致決議（concurrent resolution）により軍撤退を大統領に命じることができる（第5条c）。

(5) Jennifer K. Elsea and Matthew C. Weed, “Declarations of War and Authorizations for the Use of Military Force: Historical Background and Legal Implications,” *CRS Report*, RL31133, April 18, 2014, pp.1, 4.

(6) なお、歴代の政府は、事態が戦争に該当するか否かは、軍事作戦の「予期される性質、範囲、期間」によって判断されるとし、特に大規模な軍事的抵抗を受けるリスクや多数の死傷者が発生するリスクを考慮すべきだとの見解を示している。“Deployment of United States Armed Forces into Haiti, September 27, 1994,” *Opinions of the Office of Legal Counsel of the United States Department of Justice*, Vol.18, 1994, p.179; “Authority to Use Military Force in Libya, April 1, 2011,” *ibid.*, Vol.35, 2011, p.31.

(7) To Promote the Maintenance of International Peace and Security in Southeast Asia, Public Law 88-408, August 10, 1964.

(8) Foreign Military Sales Act, Amendments, Public Law 91-672, January 12, 1971, sec.12.

(9) Louis Fisher, *Presidential War Power*, 2nd ed., rev., Kansas: University Press of Kansas, 2004, pp.129-133.

(10) War Powers Resolution, Public Law 93-148, November 7, 1973. 邦訳として、川西晶大訳「アメリカ合衆国の戦争権限法（資料）」『レファレンス』No.592, 2000.5, pp.108-115.

なお、両院一致決議には原則として法的拘束力はなく、大統領の署名も不要であるため、大統領は拒否権を行使できない。一方、合同決議 (joint resolution) には大統領の署名が必須 (拒否権も行使可能) で、法律と同等の法的拘束力を有する⁽¹¹⁾ (本稿では、特に断らない限り、決議とは合同決議を意味する)。

議会で可決された戦争権限法案は大統領に送付されたが、ニクソン大統領は 1973 年 10 月 24 日に拒否権を行使し、法案への署名を拒んだ。その際ニクソンは、議会との協力や情報共有の重要性は認めつつも、60 日以内に武力行使を承認しないという議会の単なる不作為、及び、法的拘束力のない両院一致決議によって軍隊使用という大統領の権限を停止することの 2 点は違憲だと主張している⁽¹²⁾。しかし、議会両院が 3 分の 2 以上の賛成で拒否権を覆したため、戦争権限法は成立した⁽¹³⁾。

同法成立後、戦争権限をめぐる政府と議会の見解は対立している。政府は、重要な国益を保護・促進するためであれば議会の承認がなくとも大統領は最高司令官及び行政府の長としての憲法上の権限に基づいて米軍を海外に派遣し、武力を行使することができるとの立場をとっている。また、この重要な国益には、米国人・米国の財産の保護や同盟国の支援だけでなく、国際連合安全保障理事会 (以下「国連安保理」) 決議の履行や地域の安定の促進、人道被害の緩和なども含まれると政府は解釈している⁽¹⁴⁾。このため、政府は戦争権限法が何らかの形で大統領権限を侵害しているとみなしており、武力行使には議会の承認が必要不可欠と明言した政権は民主党か共和党かを問わず存在しない⁽¹⁵⁾。一方で、各政権は戦争権限法の趣旨を尊重し、武力行使について議会への報告を行っている⁽¹⁶⁾。

戦争権限法について議論となるテーマの 1 つが、敵対行為 (hostilities) の定義である。当初は敵対行為ではなく武力紛争 (armed conflict) という文言が用いられていたが、法案の策定過程で、より広範な概念として敵対行為が採用された。議会は、敵対行為には、実際に戦闘は行われていないが武力紛争が発生する明白な危険が存在する事態も含むと解釈していた⁽¹⁷⁾。一方、政府は 1975 年に、個々の文脈を離れて敵対行為を定義することは困難としつつ、一般論

(11) Jane A. Hudiburg, "Bills, Resolutions, Nominations, and Treaties: Characteristics and Examples of Use," *CRS Report*, R46603, November 16, 2020, pp.2-4.

(12) Richard Nixon, "Veto of the War Powers, October 24, 1973," *Public Papers of the Presidents of the United States*, 1973, pp.894-895. (以下、PPPUS と略記) なお、決議案に賛成票を投じた共和党議員の一部も、この 2 点には違憲の疑いがあると認識していた。"War Powers Resolution of 1973," House of Representatives Report 93-287, June 15, 1973, pp.15-17.

(13) *Congressional Record*, November 7, 1973, pp.36198, 36221-36222. その後、戦争権限法は 1983 年に改正され、合同決議で軍隊撤退を命じることも可能となった。これは、同年に最高裁が他の事案について、議会が大統領の署名を必要としない決議により政府の決定を覆すことを違憲と判断したためである。ただし、戦争権限法の規定自体が違憲と明確に判示されたわけではなかったため、両院一致決議による命令に関する規定も残されている。Matthew C. Weed, "The War Powers Resolution: Concepts and Practice," *CRS Report*, R42699, March 8, 2019, pp.7-8.

(14) "Authority to Use United States Military Forces in Somalia, December 4, 1992," *Opinions of the Office of Legal Counsel of the United States Department of Justice*, Vol.16, 1992, pp.8-9; Office of Legal Counsel, Department of Justice, "April 2018 Airstrikes against Syrian Chemical-Weapons Facilities," May 31, 2018, pp.10-12. <<https://www.justice.gov/olc/opinion/april-2018-airstrikes-against-syrian-chemical-weapons-facilities>>

(15) Lori Fisler Damrosch, "The Clinton Administration and War Powers," *Law and Contemporary Problems*, Vol.63 No.1/2, Winter/Spring 2000, pp.127-138.

(16) これまでの報告書は、1 件を除き、戦争権限法の要請に「沿って」(consistent with) 議会に提出すると明記されており、戦争権限法の要請に「従って」(pursuant to) という言葉の使用を避けている。これは、戦争権限法の法的拘束力に関する政府の考えを曖昧にするためだとされる。Michael John Garcia, "War Powers Litigation Initiated by Members of Congress since the Enactment of the War Powers Resolution," *CRS Report*, RL30352, February 17, 2012, p.2.

(17) "War Powers Resolution of 1973," *op.cit.*(12), p.7.

として敵対行為とは米軍の部隊が敵部隊と実際に砲火を交える状況を指し、散発的な暴力行為は含まないとの解釈を示している⁽¹⁸⁾。2011年のリビア内戦への介入でも、この用語の解釈が焦点となった（II-2参照）。

2 湾岸戦争時の武力行使承認決議

湾岸戦争時のAUMF（以下「湾岸AUMF」）は廃止されていないため現在でも有効で、イラク戦争とも関連するため、ごく簡単に触れておく。

1990年11月29日の国連安保理では、クウェートからのイラク軍即時撤退等を要求する過去の安保理諸決議を履行し、「地域における国際的な平和と安全を回復するためにあらゆる必要な措置」を採ることを加盟国に認める安保理決議678が採択された⁽¹⁹⁾。これを受け、1991年1月8日にジョージ・H・W・ブッシュ（George H. W. Bush）大統領は、安保理決議を履行するためにあらゆる必要な措置を採ることを「支持する」（supports）との決議を採択するよう議会に求めた。また、同大統領は、議会決議がなくとも「私には安保理諸決議を完全履行する権限がある」とも明言していた⁽²⁰⁾。これに対して議会は、単なる支持決議ではなく、戦争権限法に基づいて武力行使を承認する決議を1月14日に採択した。この湾岸AUMFは、安保理決議678に従って米軍を使用する権限を大統領に付与している⁽²¹⁾。

ブッシュ大統領は湾岸AUMFに署名する際の声明で、この署名は「米国の死活的利益を守るために軍隊を使用する大統領の憲法上の権限及び戦争権限法の合憲性に関する行政府の長年の見解を変えるものではない」と念押しした⁽²²⁾。また、ブッシュ大統領は回顧録でも、議会に支持を求めたのは米国の団結をイラクに示すためであり、「議会在決議を可決しなかったとしても、私は行動し、軍に戦闘を命じたであろう」と述べている⁽²³⁾。

湾岸戦争に限らず、政府は、法的には不要と考えていても議会に武力行使を支持・容認する決議の採択を求める場合がある。それは、AUMFには次のような政治的効果があるからである⁽²⁴⁾。まず、AUMFの採択により、米国の団結と決意を国内外に示すことができる。また、議会の支持を得れば当然、軍事行動の正当性は増大する。そもそも議会には戦費の拠出を禁じる権限があるため、議会との良好な関係の維持は戦争遂行に不可欠である。さらに、AUMFに賛成した議員は後で立場を変えて武力行使を批判することが難しくなる。その一方で、政府がAUMFの法的拘束力を認めない場合でも、AUMFの規定に反する武力行使は政治的に難しくなるため、議会にとってもAUMFの採択は無意味ではない。

(18) *War Powers: A Test of Compliance Relative to the Danang Sealift, the Evacuation at Phnom Penh, the Evacuation of Saigon, and the Mayaguez Incident, Hearings before the Subcommittee on International Security and Scientific Affairs of the House Committee on International Relations*, May 7 and June 4, 1975, pp.38-39.

(19) UN Doc., S/RES/678, November 29, 1990, para.2.

(20) George Bush, "Letter to Congressional Leaders on the Persian Gulf Crisis, January 8, 1991," *PPPUS*, 1991, pp.13-14; *idem*, "The President's News Conference on the Persian Gulf Crisis, January 9, 1991," *PPPUS*, 1991, p.20.

(21) Authorization for Use of Military Force against Iraq Resolution, Public Law 102-1, January 14, 1991.

(22) George Bush, "Statement on Signing the Resolution Authorizing the Use of Military Force against Iraq, January 14, 1991," *PPPUS*, 1991, p.40.

(23) George Bush and Brent Scowcroft, *A World Transformed*, New York: Vintage Books, 1999, pp.441, 446.

(24) 以下の記述は、次の資料に基づく。Douglas L. Kriner, "Obama's Authorization Paradox: Syria and Congress's Continued Relevance in Military Affairs," *Presidential Studies Quarterly*, Vol.44 No.2, June 2014, pp.309-327; Christopher S. Chivvis and Andrew M. Liepman, *Authorities for Military Operations against Terrorist Groups: The State of the Debate and Options for Congress*, Santa Monica, California: RAND Corporation, 2016, pp.23-25.

3 2001年の武力行使承認決議（2001年AUMF）

9.11が発生すると、ジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）政権は、即座にテロ組織アル・カーイダによる犯行と特定し、アル・カーイダが潜伏するアフガニスタンのタリバン政権に対する攻撃を検討した。議会が圧倒的多数でAUMF（以下「2001年AUMF」）を可決したのは、9.11から僅か3日後の2001年9月14日のことである。採決結果は、上院が賛成98、反対0、下院が賛成420、反対1であった⁽²⁵⁾。

2001年AUMFの実質規定は、僅か1条のみである。まず、前文では、「米国に対する国際テロ行為を抑止及び防止するための行動をとる憲法上の権限」を大統領が有することが確認されている。その上で第2条において、9.11を「計画、許可、実行若しくは支援したと大統領が決定する国家、組織若しくは人、又は、これらの組織若しくは人を匿ったと大統領が決定する国家、組織若しくは人に対して、これらの国家、組織若しくは人による米国に対する将来のあらゆる国際テロ行為を阻止するため、必要かつ適切なあらゆる武力を行使する権限」を戦争権限法に基づき大統領に与えると規定する⁽²⁶⁾。

このように2001年AUMFは、武力行使の対象をアル・カーイダ等と特定していない。また、武力行使が可能な地理的範囲、遂行可能な作戦、決議の有効期限に関する規定も存在しない。建国以来、いずれの制限規定も含まない戦争宣言又はAUMFが採択されたのは、初めてのことだとされる⁽²⁷⁾。決議の拡大解釈が可能なのも、このためである。ただし、当初、ブッシュ政権は、更に広範な武力行使を可能とするAUMFを求めていた。民主党のロバート・バード（Robert Byrd）上院議員によれば、政権が議会に示した当初案には「米国に対する将来のテロ行為又は攻撃を抑止し、それらに先制対処（pre-empt）する権限を大統領に与える」との文言が含まれていたが、上院は検討過程でこの文言を削除した。同議員は2001年10月1日の上院本会議でこの事実と言及した上で、2001年AUMFが認めているのは、あくまでも9.11に関わった者への武力行使であり、無制限の対テロ戦の権限を大統領に与えるものではないと強調した⁽²⁸⁾。同様に、民主党のジョン・ケリー（John Kerry）上院議員も、決議採択時に「現在我々が直面する事態を越えて武力を行使する無制限の権限」を大統領に与えるものではないと述べている⁽²⁹⁾。

これに対して政府は、議会の承認がなくとも対テロ戦は遂行可能との立場をとっていた。例えば、2001年9月25日に司法省法律顧問室が大統領に提出した見解書では、2001年AUMFはテロ脅威に対して武力を行使する大統領の権限を制約するものではなく、9.11に関与していないテロ組織に対しても武力行使が可能だとされている⁽³⁰⁾。大統領も、アフガニスタン攻撃

⁽²⁵⁾ *Congressional Record*, September 14, 2001, pp.S9421, H5683. 唯一反対票を投じたのは民主党のバーバラ・リー（Barbara Lee）下院議員で、同議員は以後幾度もAUMF廃止案を提出している。

⁽²⁶⁾ Authorization for Use of Military Force, Public Law 107-40, September 18, 2001.

⁽²⁷⁾ Bill French and John Bradshaw, *Ending the Endless War: An Incremental Approach to Repealing the 2001 AUMF*, National Security Network, August 2014, pp.4, 20-23. <https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2014/08/ENDING-THE-ENDLESS-WAR_FINAL.pdf>

⁽²⁸⁾ *Congressional Record*, October 1, 2001, p.S9949. また、9.11 当時に民主党上院院内総務だったトム・ダシエル（Tom Daschle）元上院議員は、「米国内」でも武力行使可能と明記する修正を行うよう決議案採択直前に政府が求めてきたが、自分は拒否したと述べている。ブッシュ政権は米国民による通信の傍受の根拠は2001年AUMFにあると主張していたが、ダシエルは、そのような権限を議会は政府に与えていないと主張した。Tom Daschle, "Power We Didn't Grant," *Washington Post*, December 23, 2005, p.A21.

⁽²⁹⁾ *Congressional Record*, September 14, 2001, p.S9417.

⁽³⁰⁾ "The President's Constitutional Authority to Conduct Military Operations against Terrorists and Nations Supporting Them, September 25, 2001," *Opinions of the Office of Legal Counsel of the United States Department of Justice*, Vol.25, 2001, pp.213-214.

を議会に報告する際に、「最高司令官及び行政府の長として外交関係処理する憲法上の権限」に基づき攻撃を命じたと述べ、攻撃の法的根拠として2001年AUMFを挙げなかった⁽³¹⁾。この後、ブッシュ政権による対テロ戦はアフガニスタン以外にも拡大していくが、いずれの活動も2001年AUMFに基づくとは明言されていない。例えば、2004年3月の議会への定期報告は、アフガニスタンでの作戦に加え、ケニアやイエメン等における現地部隊の訓練（テロ対処能力向上支援）や海上阻止活動（テロリストやテロ関連物資の移動阻止）も対テロ戦に含めた上で、「外交関係処理する憲法上の権限と、最高司令官及び行政府の長としての憲法上の権限」（以下「憲法第2条の大統領権限」）に基づき米軍に活動を命じたと述べている⁽³²⁾。

4 2002年の武力行使承認決議（対イラクAUMF）

2002年8月にホワイトハウスの法律顧問は、新たな議会承認がなくとも、憲法第2条の大統領権限、湾岸AUMF、2001年AUMFの3つに基づきイラクを攻撃することが可能だとの法的見解を大統領に示していた。しかし、議員の多くは特に湾岸AUMFを根拠とすることには懐疑的で、政府内でも議会の支持を得る方が政治的に賢明との意見が強かった⁽³³⁾。そのため、ブッシュ大統領は、議会に新たな決議の採択を求めた。

2002年10月10日に両院で可決されたAUMF（以下「対イラクAUMF」）は、「イラクによりもたらされる継続的な脅威から米国の国家安全保障を守るため、又は、イラクに関する国連安保理の全ての関連諸決議を遵守させるために必要かつ適切だと大統領が決定する場合に米軍を使用する権限」を戦争権限法に基づき大統領に与えるものである⁽³⁴⁾。当時、問題とされていたのはフセイン（Saddam Hussein）政権がもたらす脅威であったが、条文ではフセイン政権と特定せず「イラク」との文言が用いられた。そのため、フセイン政権崩壊後のイラクにもAUMFを適用する余地が生まれた。

9.11への対応とは異なり、イラク攻撃に対する民主党内の賛否は割れた。一方、共和党は、ほぼ全議員が対イラクAUMFに賛成した。採決結果は、上院が賛成77、反対23、下院が賛成296、反対133である（上院民主党は賛成29、反対21、下院民主党は賛成81、反対126）⁽³⁵⁾。審議では、武力行使権限を制約する修正案も提出された。例えば、バード上院議員は、発効後1年で決議が失効する（ただし、大統領が要請し、議会が拒否しなければ延長も可）との規定を盛り込む修正案を提出したが、賛成31、反対66で否決された。この案に反対票を投じた共和党のジョン・マケイン（John McCain）上院議員は、延長手続は煩わしく、最高司令官とし

(31) George W. Bush, "Letter to Congressional Leaders Reporting on Combat Action in Afghanistan against Al Qaida Terrorists and Their Taliban Supporters, October 9, 2001," *PPPUS*, 2001, p.1212. なお、ブッシュ大統領も、2001年AUMFとイラク戦争時のAUMFに署名する際に、武力行使に関する大統領の憲法上の権限と戦争権限法の合憲性に関する政府の見解に変わりはないと釘を刺している。*idem*, "Statement on Signing the Authorization for Use of Military Force, September 18, 2001," *PPPUS*, 2001, pp.1124-1125; *idem*, "Statement on Signing the Authorization for Use of Military Force against Iraq Resolution of 2002, October 16, 2002," *PPPUS*, 2002, p.1814.

(32) George W. Bush, "Letter to Congressional Leaders Transmitting a Consolidated Report on the Deployment of United States Combat-Equipped Armed Forces, March 20, 2004," *PPPUS*, 2004, pp.423-425.

(33) "Bush May Request Congress's Backing on Iraq, Aides Say," *New York Times*, August 29, 2002, p.A1.

(34) Authorization for Use of Military Force against Iraq Resolution of 2002, Public Law 107-243, October 16, 2002. なお、当初、上院には政府が提示した原案に基づく決議案が提出されたが、これは「地域における国際的な平和と安全の回復」のための武力行使も承認するものであった。Further Resolution on Iraq, S.J.Res.45, September 26, 2002. しかし、この決議案は採決に付されず、より多くの議員に受け入れ可能な案として起草された対イラクAUMFが可決された。Weed, *op.cit.*(13), p.40.

(35) *Congressional Record*, October 10, 2002, pp.S10342, H7799.

ての大統領権限を侵害することになると述べている⁽³⁶⁾。また、民主党のディック・ダービン (Dick Durbin) 上院議員は、「イラクがもたらす継続的な脅威」という文言をより具体的に「イラクの大量破壊兵器がもたらす差し迫った脅威」に置き換える修正案を提出したが、これも賛成 30、反対 70 で否決された⁽³⁷⁾。

なお、ブッシュ政権は、対イラク AUMF 成立後も、議会承認なしでイラク攻撃が可能との立場を変えなかった。例えば、2002 年 10 月の司法省法律顧問室の見解書は、イラクに対する武力行使が米国の国益を守ることになると大統領が決定するのであれば、議会の行動がなくとも大統領は憲法上の権限に基づき武力行使できると断言している⁽³⁸⁾。また、2003 年 3 月のイラク攻撃開始後の議会への報告でも、ブッシュ大統領は、最高司令官としての権限に基づき、かつ、湾岸 AUMF 及び対イラク AUMF の趣旨に「沿って」(consistent with)、イラク攻撃を命じたと説明した⁽³⁹⁾。

II オバマ政権期の動向 (2009 ~ 16 年)

オバマ大統領は、大統領選中の 2007 年末のインタビューにおいて、大統領には自衛のため議会の事前承認なしに軍事行動をとる憲法上の権限があるが、武力を行使する際には「議会から事前の同意を得ることが常に好ましい」と述べただけでなく、議会が法律で設けた軍事行動に対する制約を無視する権限は大統領にはないとも明言した⁽⁴⁰⁾。実際、オバマ政権になると、対テロ戦の根拠の 1 つとして 2001 年 AUMF に言及するようになった⁽⁴¹⁾。しかし、大統領の言葉とは裏腹に、2001 年 AUMF はオバマ政権期に拡大解釈が進んだ。皮肉なことに、対テロ戦の法的根拠を AUMF に求めた結果、攻撃対象を拡大する必要が生じると、それに応じて AUMF の適用範囲も拡大せざるを得なくなったのである。

1 「連携勢力」概念の確立 (2009 ~ 12 年)

拡大解釈を促進した最大の要因は、9.11 に直接関与していないテロリストへの武力行使を明示的に認める「連携勢力」(associated forces) の概念が確立されたことにある。これは、伝統的国際法における共同交戦国の概念 (例えば、A 国と B 国が交戦している際、C 国が中立国としての義務を果たさず B 国を軍事的に支援すると、C 国は B 国の共同交戦国とみなされ、A 国による武力行使の正当な対象となるとする概念) を対テロ戦に援用するものである⁽⁴²⁾。

⁽³⁶⁾ *ibid.*, pp.S10233-S10237.

⁽³⁷⁾ *ibid.*, pp.S10265-S10272.

⁽³⁸⁾ “Authority of the President under Domestic and International Law to Use Military Force against Iraq, October 23, 2002,” *Opinions of the Office of Legal Counsel of the United States Department of Justice*, Vol.26, 2002, p.152. また、この見解書は、湾岸戦争終了後も湾岸 AUMF を根拠としてイラクに武力が行使されてきた事実に関し、再び湾岸 AUMF を援用することも可能だと指摘している。*ibid.*, pp.153-158.

⁽³⁹⁾ George W. Bush, “Letter to Congressional Leaders Reporting on the Commencement of Military Operations against Iraq, March 21, 2003,” *PPPUS*, 2003, p.287. ここでの「沿って」という言葉も、AUMF が武力行使の法的根拠であるか否かを曖昧にするために用いられていると思われる。

⁽⁴⁰⁾ “Barack Obama’s Q&A,” *Boston Globe*, December 20, 2007. <<http://archive.boston.com/news/politics/2008/specials/CandidateQA/ObamaQA/>>

⁽⁴¹⁾ 2010 年以降の議会への定期報告には、最高司令官としての権限には「2001 年 AUMF 及び他の法律を実施する権限」が含まれると明記されている。Barack Obama, “Letter to Congressional Leaders on the Global Deployments of United States Combat-Equipped Armed Forces, June 15, 2010,” *PPPUS*, 2010, p.824.

⁽⁴²⁾ Curtis A. Bradley and Jack L. Goldsmith, “Congressional Authorization and the War on Terrorism,” *Harvard Law Review*, Vol.118 No.7, May 2005, pp.2112-2113.

テロ容疑で米国政府に拘束された収容者が拘束の不当性を訴えた 2009 年の訴訟において、オバマ政権は、「[アル・カーイダ又はタリバンを] 支援して米国又は米国のコアリション・パートナー (coalition partners) に対する敵対行為を行う連携勢力の構成員又は実質的支持者を拘束する権限」を大統領は有していると主張した ([] 内は筆者補記)⁽⁴³⁾。この権限は裁判で認められ、2011 年末には法律にも明記された⁽⁴⁴⁾。

さらに、連携勢力の概念はテロ容疑者の拘束だけでなく、武力行使の対象にも適用されるようになる。ジェイ・ジョンソン (Jeh Johnson) 国防省法律顧問は 2012 年 2 月の講演で、連携勢力とは「アル・カーイダと共に戦う組織化された武装集団」で、かつ、「米国又は米国のコアリション・パートナーに対する敵対行為においてアル・カーイダと共に戦っている」組織を意味し、単にアル・カーイダを支持しているだけでは連携勢力とはみなされないと断った上で、2001 年 AUMF に基づき連携勢力を攻撃することが可能だと説明した⁽⁴⁵⁾。また、無人攻撃機 (ドローン) を用いたテロリスト殺害作戦についても、国内法上の根拠は最高司令官としての大統領の権限と 2001 年 AUMF であり、作戦地域はアフガニスタンに限定されないと主張した⁽⁴⁶⁾。ドローン攻撃は主にパキスタンとイエメンで行われていたが、イエメンでの攻撃対象はアル・カーイダ本体ではなくアラビア半島のアル・カーイダ (Al-Qaeda in the Arabian Peninsula: AQAP) の構成員である。

当初、オバマ政権は、どの組織が連携勢力に該当するのか明らかにしなかったが (II-4 参照)、2012 年 6 月の議会への定期報告には対テロ戦の一環として AQAP とソマリアのアル・シャバブに対する攻撃を行っていることが記載されている⁽⁴⁷⁾。とはいえ、オバマ政権も攻撃対象を無制限に拡大しようとしていたわけではない。例えば、2012 年末から 2013 年にかけて、マリ、ナイジェリア、シリア、リビア等で活動するテロ組織の掃討作戦への 2001 年 AUMF 適用が政府内で検討されたが、アル・カーイダとの直接的つながりが薄いため困難との見解が強かったと報じられている⁽⁴⁸⁾。しかし、それでもオバマ政権が AUMF の解釈拡大に道筋を付けたことは確かである。それゆえ、ジョージ・W・ブッシュ政権期に国防省と司法省で法律顧問を務めたジャック・ゴールドスミス (Jack Goldsmith) ハーバード大学教授らは、「オバマの遺産の 1 つは多様なイスラム・テロ組織に対する際限なき紛争の法的根拠を固めたことにある」と指摘するのである⁽⁴⁹⁾。

(43) “Respondents’ Memorandum Regarding the Government’s Detention Authority Relative to the Detainees Held at Guantanamo Bay: In re Guantanamo Bay Detainee Litigation: United States District Court for the District of Columbia,” No.08-442, March 13, 2009, pp.1-2. <<https://www.justice.gov/archive/opa/documents/memo-re-det-auth.pdf>>

(44) National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012, Public Law 112-81, December 31, 2011, sec.1021.

(45) Jeh Johnson, “National Security Law, Lawyers and Lawyering in the Obama Administration, Dean’s Lecture at Yale Law School, February 22, 2012,” *Yale Law & Policy Review*, Vol.31 No.1, Fall 2012, p.146.

(46) Harold Hongju Koh, “The Obama Administration and International Law,” March 25, 2010. <<https://2009-2017.state.gov/s/1/releases/remarks/139119.htm>>; John O. Brennan, “The Ethics and Efficacy of the President’s Counterterrorism Strategy,” April 30, 2012. <<https://www.wilsoncenter.org/event/the-ethics-and-ethics-us-counterterrorism-strategy>>

(47) Barak Obama, “Letter to Congressional Leaders on the Deployment of United States Combat-Equipped Armed Forces, June 15, 2012,” *PPPUS*, 2012, p.805.

(48) “Terror Fight Shifts to Africa: U.S. Considers Seeking Congressional Backing for Operations against Extremists,” *Wall Street Journal*, December 7, 2012, p.A1; “Officials Debate Stretching 9/11 Law,” *Washington Post*, March 7, 2013, p.A1.

(49) Curtis A. Bradley and Jack L. Goldsmith, “Obama’s AUMF Legacy,” *American Journal of International Law*, Vol.110 No.4, October 2016, p.629.

2 リビア内戦への介入（2011年）

後に連携勢力概念はISISにも適用されることになるが、そこへ話を移す前に、2011年のリビアの事例と2013年のシリアの事例を取り上げる。これらの事例は対テロ戦やイラク戦争とは異なる文脈で発生したため、既存のAUMFを適用することはできなかった。

リビアの内戦が激化し、2011年3月に国連安保理でリビアのカダフィ（Muammar Gaddafi）政権から文民を守るための武力行使を承認する決議が採択されると⁽⁵⁰⁾、オバマ政権は、安保理決議に基づきリビア政府軍への空爆を開始した。同月21日の議会向け報告では、作戦の国内法上の根拠は憲法第2条の大統領権限とされていたが、議会に承認を求めるか否かは明らかにされなかった⁽⁵¹⁾。戦争権限法に基づけば、当初報告から60日後の5月20日までにAUMFが発効しなければ米軍は武力行使を停止しなければならない。この期限が近づくと多くの議員が戦争権限法に従うよう政府に求めたが、5月20日付けの議会指導層（上院の両党院内総務、下院の議長及び少数派院内総務）宛て書簡でオバマ大統領が求めたのは、武力行使への「支持」決議の採択であった⁽⁵²⁾。

この姿勢に不満を強めた共和党のジョン・ベイナー（John Boehner）下院議長は、リビア介入の目的や議会に承認を求めなかった理由を記載した報告書を提出するよう政府に求める決議（法的拘束力のない下院単独の決議）を提出し、これが6月3日の下院本会議で可決された（賛成268、反対145）⁽⁵³⁾。オバマ政権はこの求めに応じて、報告書を同月15日に提出した。ただし、その内容は、リビアでの軍事作戦は戦争権限法上の「敵対行為」に該当しないため議会承認は不要というものであった。政府はその理由を次のように説明している。まず、軍事作戦の指揮権は3月31日に米軍から北大西洋条約機構（NATO）へと委譲された。それに伴い、米軍の活動は電子戦、空中給油、戦略輸送、搜索救難、情報・監視・偵察（ISR）、特定の目標に対するドローン攻撃等へと移行した。これらの任務は限定的・支援的なもので、「敵対勢力との持続的な戦闘や激しい交戦は含まれない」。また、地上部隊も派遣しておらず、死傷が発生するリスクも低い。したがって、戦争権限法が想定する「敵対行為」には該当しない⁽⁵⁴⁾。

オバマ政権が議会承認を求めなかった政治的理由は定かでないが、この法的解釈がやや強引なものであることは明らかだった。I-1で言及したように、確かに1975年に政府は、敵対行為とは米軍の部隊が敵部隊と実際に砲火を交える状況を指すとの解釈を示している。しかし、現在は長距離精密攻撃能力や無人技術が発達し、敵からの砲火を受けることなく攻撃を実施することが容易になったため、1975年の解釈が現実にそぐわなくなりつつある。事実、オバマ政権内でもリビアの状況が敵対行為に該当するか否か見解は一致せず、ホワイトハウスと国務省の法律顧問は該当しないと主張したが、国防省と司法省の法律顧問は該当するとの立場を示

⁽⁵⁰⁾ UN Doc., S/RES/1973, March 17, 2011.

⁽⁵¹⁾ Barack Obama, “Letter to Congressional Leaders Reporting on the Commencement of Military Operations against Libya, March 21, 2011,” *PPPUS*, 2011, p.281.

⁽⁵²⁾ “As NATO Claims Progress in Libya, a U.S. Deadline Is Put to the Test,” *New York Times*, May 21, 2011, p.A9. 書簡は、次の資料に掲載されている。 *Libya and War Powers, Hearing before the Committee on Foreign Relations United States Senate*, June 28, 2011, p.27.

⁽⁵³⁾ *Congressional Record*, June 3, 2011, pp.H3998-H4010, H4020-H4021. 一方で、同日の下院本会議では、戦争権限法に基づきリビアからの撤退を求める決議が否決されている。 *ibid.*, pp.H4010-H4021.

⁽⁵⁴⁾ U.S. Department of State and U.S. Department of Defense, “United States Activities in Libya,” June 15, 2011, pp.8-9, 11-12, 25. <<https://man.fas.org/eprint/wh-libya.pdf>> 国務省のハロルド・コー（Harold Koh）法律顧問も、上院外交委員会公聴会において、ほぼ同様の説明を行っている。 *Libya and War Powers, op.cit.*(52), pp.14-16.

したと報じられている⁽⁵⁵⁾。

ベイナー下院議長も政府の説明には納得せず、「カダフィの住居に爆弾を落とすために1日1000万ドルを費やしているのに、敵対行為ではないなどと真面目な顔で言うことはできない」とオバマ政権を批判した⁽⁵⁶⁾。2011年6月28日の上院外交委員会公聴会では、共和党のボブ・コーカー（Bob Corker）上院議員がドローン攻撃は敵対行為に該当しないとの前例を認めるわけにはいかないと発言し、委員長ケリー上院議員も戦争権限法を時代の変化に合わせてアップデートする必要があると指摘した⁽⁵⁷⁾。さらに議会だけでなく、法律家からも疑問の声が上がった。例えば前述のゴールドスミス教授は、仮に敵からの攻撃がないとしても、ドローン攻撃で敵を殺害することは常識的に言って敵対行為に該当すると指摘する。また、同教授は、NATO全体の軍事行動と米軍の行動を分離して考えるのは誤りであり、検討すべきはNATOの行動が敵対行為に該当するか否かだとも論じている⁽⁵⁸⁾。

しかし、議会の側も、リビア介入問題に深入りしなかった。6月24日の下院本会議では、リビアにおける限定的武力行使の継続を承認するAUMF案が賛成123、反対295で否決された⁽⁵⁹⁾。この採決で民主党は、賛成115、反対70と大きく分裂していた。一方、6月28日の上院外交委員会では、指揮権移譲後の軍事行動も敵対行為への関与と認定する規定や、兵員救出の場合を除き地上部隊派遣への予算拠出を禁じる規定を下院案に追加したAUMF案が賛成14、反対5で可決された。こちらの採決では、共和党が賛成4、反対5と分裂した⁽⁶⁰⁾。党の分裂を露呈させてまで政府が求めているAUMFを可決しても政治的に得るところはないと判断したのか、両党の議会指導層は上院案の審議を進めなかった。このような議会の対応について、ケリー上院議員は、戦争権限法違反だと政府のみを批判するのは不公平で、AUMFを審議しようとしないうる議会の側にも責任があると苦言を呈している⁽⁶¹⁾。

3 シリア攻撃の議会による承認（2013年）

2013年8月31日、オバマ大統領は、アサド（Bashar al-Assad）政権による化学兵器使用への対応措置としてシリアに対する限定的な武力行使を決定したと宣言した。その際、同大統領は、法的には議会承認は不要と断りつつも、「前に進むのであれば我々全員が説明責任を負わなければならない」として、AUMFの採択を議会に求める考えを示した⁽⁶²⁾。リビアとシリアで政権の対応が分かれた理由は不明だが、賛否の割れる武力行使について責任の一部を議会に

⁽⁵⁵⁾ “2 Top Lawyers Lose Argument on War Power,” *New York Times*, June 18, 2011, p.A1.

⁽⁵⁶⁾ *ibid.*

⁽⁵⁷⁾ *Libya and War Powers, op.cit.*(52), pp.23-26.

⁽⁵⁸⁾ Jack Goldsmith, “Problems with the Obama Administration’s War Powers Resolution Theory,” *Lawfare*, June 16, 2011. <<https://www.lawfareblog.com/problems-obama-administrations-war-powers-resolution-theory>> 戦争権限法の専門家ルイ・フィッシャー（Louis Fisher）も、オバマ政権の解釈では核攻撃も敵対行為に該当しないことになると批判している。Louis Fisher, “Military Operations in Libya: No War? No Hostilities?” *Presidential Studies Quarterly*, Vol.42 No.1, March 2012, pp.181-182.

⁽⁵⁹⁾ Authorizing the Limited Use of the United States Armed Forces in Support of the NATO Mission in Libya, H.J.Res.68, June 22, 2011; *Congressional Record*, June 24, 2011, pp.H4540-H4550.

⁽⁶⁰⁾ “S.J.Res.20, A Joint Resolution Authorizing the Limited Use of the United States Armed Forces in Support of the NATO Mission in Libya,” Senate Report 112-27, June 29, 2011, pp.2-4.

⁽⁶¹⁾ *Libya and War Powers, op.cit.*(52), pp.25-26. リビア介入問題に議会が関与しようとしなかったと批判する文献として、次を参照。Stephen R. Weissman, “Congress and War: How the House and the Senate Can Reclaim Their Role,” *Foreign Affairs*, Vol.96 No.1, January/February 2017, pp.135-139.

⁽⁶²⁾ Barack Obama, “Remarks on the Situation in Syria, August 31, 2013,” *PPPUS*, 2013, pp.985-986.

も負わせようとしていたことは上の発言からも明らかである。

政府が議会に提示した AUMF の草案は、シリアによる大量破壊兵器 (WMD) の使用・拡散を防止・抑止するため、又は、シリアの WMD の脅威から米国と同盟国・パートナー国を守るために米軍を使用することを、戦争権限法に基づき大統領に認めるというものであった⁽⁶³⁾。この草案についても議会の見解は分裂した。民主党内では武力行使の権限を制約する修正が必要と考える議員が多かったのに対して、以前からアサド政権打倒を主張していた共和党のマケイン上院議員やリンジー・グラム (Lindsey Graham) 上院議員は、制約の多い AUMF は支持できないと主張した⁽⁶⁴⁾。共和党のピーター・キング (Peter T. King) 下院議員のように、必要なら即座に武力行使すべきで、議会の承認を待つのは大統領の責任放棄だと批判する議員も存在した。一方で、ランド・ポール (Rand Paul) 上院議員やジャスティン・アマシュ (Justin Amash) 下院議員などの共和党のリバタリアンは、軍事介入自体に反対していた⁽⁶⁵⁾。

2013 年 9 月 4 日の上院外交委員会では、政府案を大幅に修正した案が可決された。修正の多くは、軍事行動の制約が目的である。例えば、第 3 条には戦闘作戦のために地上部隊を派遣する権限は付与しないと明記され、第 4 条では決議発効から 60 日後に武力行使権限が失効すると規定された (1 回のみ 30 日の延長が可)。一方で、共和党の賛成を得るため、シリア反体制派の軍事的能力を向上させ、シリアの WMD 使用能力を弱体化することが米国の政策であると明記するマケインの修正案も取り入れられた (第 5 条)⁽⁶⁶⁾。しかし、この妥協案でも議員の賛否は分かれた。委員会の採決結果は賛成 10、反対 7 で、共和党のコーカー、マケイン、ジェフ・フレイク (Jeff Flake) の各上院議員が賛成したものの、民主党からマーフィー上院議員とトム・ウダル (Tom Udall) 上院議員の 2 名が反対に回った⁽⁶⁷⁾。本会議で決議案が無事に可決されるかは不透明であったが、シリア政府が化学兵器廃棄に同意し、米軍による軍事行動が見送られたため、AUMF の審議も取りやめとなった。

4 2001 年 AUMF の見直しに向けた動き (2013 ~ 14 年)

2013 年になると、2001 年 AUMF を見直す動きが本格化し始めた。そのきっかけの 1 つとなったのが、ゴールドスミス教授らが 2013 年 2 月に公表した報告書である。この報告書は、AUMF の拡大解釈は議会による承認の正当性に疑義を生じさせるため好ましくないと指摘し、新たな AUMF の制定を提言した。具体的には、武力行使の対象組織を拡大する場合の基準と手続を設定し、拡大の妥当性を議会が検証できるようにする規定や、AUMF の失効日を明記するサンセット条項 (sunset clause) を新 AUMF に盛り込むことなどが提案されている⁽⁶⁸⁾。これ以後、多数の新 AUMF 案が議会に提出されることになるが、主要な論点は、武力行使の対

⁽⁶³⁾ “Communication from the President of the United States Transmitting Draft Legislation Regarding Authorization for Use of United States Armed Forces in Connection with the Conflict in Syria,” House Document 113-54, September 6, 2013, p.2.

⁽⁶⁴⁾ “Congress Will Seek to Limit Syria Authorization: Senior Lawmakers Argued Wording Is Too Open-Ended,” *Wall Street Journal*, September 1, 2013. <<https://www.wsj.com/articles/SB10001424127887323932604579049511163530956>>

⁽⁶⁵⁾ “On Syria, Assessing the Splits in Congress,” *Washington Post*, September 2, 2013, p.A9.

⁽⁶⁶⁾ Authorization for the Use of Military Force against the Government of Syria to Respond to Use of Chemical Weapons, S.J.Res.21, September 6, 2013.

⁽⁶⁷⁾ “Split Senate Panel Approves Giving Obama Limited Authority on Syria,” *New York Times*, September 5, 2013, p.A10.

⁽⁶⁸⁾ Robert Chesney, Jack Goldsmith, Matthew C. Waxman and Benjamin Wittes, *A Statutory Framework for Next-Generation Terrorist Threats*, 2013, pp.5, 10-14. Hoover Institution website <<https://www.hoover.org/research/statutory-framework-next-generation-terrorist-threats>> ゴールドスミス教授らの提案を批判し、新 AUMF では攻撃対象の拡大を認めず、その都度、新たな AUMF を制定すべきだと主張する論者も存在した。French and Bradshaw, *op.cit.*(27), pp.9-13.

象をどのように特定するか、サンセット条項を盛り込むか、武力行使可能な地域を限定するか、地上部隊の派遣禁止を明記するかであった⁽⁶⁹⁾。

2013年5月16日には、2001年AUMFをテーマとする上院軍事委員会公聴会が開催された。ここでオバマ政権は、AUMFの見直しに慎重な姿勢を示した。例えば、特殊作戦担当のマイケル・シーハン（Michael Sheehan）国防次官補は、アル・カーイダ等との戦いを遂行する上で「現在の権限は適切」であり、2001年AUMFを修正すれば作戦に支障が出かねないため、あえて修正する必要はないと主張した⁽⁷⁰⁾。また、シーハン次官補は、テロ組織は頻繁に名称を変えたり、活動を偽ったりするので、攻撃対象となる連携勢力のリストを公表することは難しいとも述べた⁽⁷¹⁾。しかし、議員の多くは政府の見解に同意しなかった。この後のAUMF見直しの動きをリードするティム・ケイン（Tim Kaine）上院議員（2016年大統領選の民主党副大統領候補）は、議会承認なしに新たな国で連携勢力に対する軍事行動を開始できる状況は好ましくないと発言している。また、マケイン上院議員も、対テロ戦の対象と場所は2001年から大きく変化したのにAUMFのアップデートが必要ないという見解には同意できないと明言した⁽⁷²⁾。

こうした議員の声を踏まえ、オバマ大統領は2013年5月23日の演説で、「戦時体制を永続化させることなくテロとの戦いを継続する方法を見いだすため」に2001年AUMFを見直し、最終的には廃止するよう議会に働き掛けると表明した。さらに、武力行使権限を今より拡大する法案には署名しないと明言した上で、次のように述べた。「テロ組織を解体するための我々の組織的取組は継続されなければならないが、この戦争は全ての戦争と同様に終わらなければならない。…（中略）…これは我々の民主主義の要請だ」⁽⁷³⁾。

ところが、政府から議会への「働き掛け」は、一向に行われなかった。過去のAUMFは、実際に軍事作戦を遂行する政府の草案や意向を踏まえて策定されることが常であった。そのため、大統領の演説から1年後の2014年5月21日に開催された上院外交委員会公聴会では、共和党筆頭委員のコーカー上院議員が政府の不作為を厳しく批判した。一方、民主党のケイン上院議員は、白紙委任に等しい2001年AUMFに政府が満足しているのは当然であるから、議会の側が行動しなければならないと主張した⁽⁷⁴⁾。

⁽⁶⁹⁾ なお、アフガニスタンにおける米軍の戦闘作戦が2014年末で終了することを受けて、2001年AUMFの廃止案も複数提出されたが、小規模でも米軍の駐留が継続している間は代替案なしの廃止は危険であり、また、テロ容疑者を拘束する根拠が失われるおそれもあるとの声が議会内でも支配的で、いずれの案も成立しなかった。例えば、2014年5月21日の下院本会議では、発効から1年後に2001年AUMFを廃止する案が賛成191、反対233で否決されている。*Congressional Record*, May 21, 2014, pp.H4738- H4739, H4808-H4809.

⁽⁷⁰⁾ *The Law of Armed Conflict, the Use of Military Force, and the 2001 Authorization for Use of Military Force, Hearing before the Committee on Armed Services United States Senate*, May 16, 2013, pp.10, 21.

⁽⁷¹⁾ *ibid.*, p.12. 国防省報道官は2013年7月に、連携勢力のリストを公表しない理由は、米国と戦っている事実をテロ組織が宣伝に利用する危険があるからだとして説明した。これに対してゴールドスミス教授は、リストを公表せずとも攻撃を行えば少なくとも現地ではその事実が知れ渡るはずであるし、そもそも攻撃対象を国民に知らせなければ武力行使の妥当性を判断することができないと批判している。Jack Goldsmith, "DOD's Weak Rationale for Keeping Enemy Identities Secret," *Lawfare*, July 26, 2013. <<https://www.lawfareblog.com/dods-weak-rationale-keeping-enemy-identities-secret>>

⁽⁷²⁾ *The Law of Armed Conflict, the Use of Military Force, and the 2001 Authorization for Use of Military Force, op.cit.*(70), pp.18, 51.

⁽⁷³⁾ Barack Obama, "Remarks at National Defense University, May 23, 2013," *PPPUS*, 2013, p.487.

⁽⁷⁴⁾ *Authorization for Use of Military Force after Iraq and Afghanistan, Hearing before the Committee on Foreign Relations United States Senate*, May 21, 2014, pp.3-4, 18-20.

なお、この公聴会では幾つかの点が明確になった。国防省のスティーブン・プレストン (Stephen W. Preston) 法律顧問は、差し迫った脅威が存在する場合は憲法第2条の最高司令官としての権限で軍事的対処が可能と断りつつ、仮に2001年AUMFが廃止されれば、アフガニスタンに駐留する米軍の活動、アフガニスタン以外で行っている対テロ作戦、テロ容疑者の収容の3つに支障が生じるおそれがあると認めた(ただし、具体的にどのような支障が生じるのかは説明しなかった)。また、プレストン顧問は、アル・シャバブの一部の構成員とAQAPに対する攻撃が2001年AUMFに基づくものだと明言した⁽⁷⁵⁾。だとすれば、これらの活動を可能とする規定を新AUMFに盛り込むか否かが論点の1つとなる。

5 ISIS 掃討作戦の開始 (2014年)

2014年に入ってイラクとシリアでISISが急速に支配地域を拡大すると、新AUMFはISIS掃討の文脈で議論されるようになった。ISISは「イラクのアル・カーイダ」(Al-Qaida in Iraq: AQI)から発展した組織であるが、活動方針をめぐってアル・カーイダと対立するようになり、2014年2月にアル・カーイダはISISとの関係断絶を宣言していた。そのため、ISISをアル・カーイダの「連携勢力」とみなせるかは議論の余地があった⁽⁷⁶⁾。一方、2011年末にイラク駐留米軍の大部分が撤退し、イラクにおける本格的戦闘作戦は終了していたが、対イラクAUMFは廃止されていなかった。前述したように、対イラクAUMFが承認しているのは「イラクによりもたらされる継続的な脅威」(continuing threat posed by Iraq)に対処するための武力行使で、地理的制限も設けられていないため、イラクだけでなくシリアでもISIS掃討作戦が可能との見解もあった⁽⁷⁷⁾。ただし、イラク戦争に否定的だったオバマ政権は、以前から対イラクAUMFの廃止に賛同していた⁽⁷⁸⁾。

2014年6月初旬にISISがイラクの主要都市モスルを制圧すると、オバマ政権はイラク軍への支援拡大を検討すると表明した⁽⁷⁹⁾。6月18日には大統領と議会指導層の協議が行われたが、ここで明らかになったのは議会の側も新AUMFの審議を望んでいないということであった。民主党のハリー・リード (Harry Reid) 上院院内総務とナンシー・ペロシ (Nancy Pelosi) 下院院内総務は、地上部隊を派遣するのでなければ新AUMFは不要と明言した。これは同年11月の中間選挙の前に議会審議が混乱するのを忌避したためとの見方が支配的で、新AUMFの制

⁽⁷⁵⁾ *ibid.*, pp.11, 15, 21-22. なお、この時点では、攻撃対象はアル・カーイダとの関係が深いアル・シャバブ構成員のみであった。アル・シャバブという組織自体(つまり全構成員)が連携勢力と初めて認定されたのは、後述する2016年12月の枠組み報告書においてである。“Is the U.S. Now at War with the Shabab? Not Exactly,” *New York Times*, March 15, 2016, p.A11; “Obama Expanding War with Al Qaeda to Include Somalia,” *New York Times*, November 28, 2016, p.A8.

⁽⁷⁶⁾ “Al-Qaeda Expulsion Stirs Debate over U.S. Law,” *Washington Post*, February 11, 2014, p.A1.

⁽⁷⁷⁾ Jack Goldsmith, “The 2002 Iraq AUMF Almost Certainly Authorizes the President to Use Force Today in Iraq (and Might Authorize the Use of Force in Syria) [UPDATED],” *Lawfare*, June 13, 2014. <<https://www.lawfareblog.com/2002-iraq-aumf-almost-certainly-authorizes-president-use-force-today-iraq-and-might-authorize-use>>

⁽⁷⁸⁾ 国防省高官は2014年5月21日の上院外交委員会公聴会で、イラクからの撤退後は対イラクAUMFに基づく軍事作戦は実施していないので、政府は対イラクAUMFの廃止を支持すると明言した。*Authorization for Use of Military Force after Iraq and Afghanistan*, op.cit.⁽⁷⁴⁾, p.12. 同年7月25日にもスーザン・ライス (Susan Rice) 大統領補佐官が、対イラクAUMFの廃止を要請する書簡をバイナ下院議長に送付した。しかし、ISIS掃討作戦の是非が大きな注目を集める中で要請であったため、共和党のハワード・マケオン (Howard McKeon) 下院軍事委員会委員長は「馬鹿げているのを乗り越えて危険だ」と一蹴した。House Armed Services Committee, “Press Release: McKeon Responds to Ambassador Susan Rice’s Letter to Speaker Boehner,” July 25, 2014. <<https://republicans-armedservices.house.gov/news/press-releases/mckeon-responds-ambassador-susan-rices-letter-speaker-boehner>>

⁽⁷⁹⁾ Barack Obama, “Remarks on the Situation in Iraq and an Exchange with Reporters, June 13, 2014,” *PPPUS*, 2014, p.717.

定を主張していたケイン上院議員も、他の議員は賛否の分かれる問題で投票するのに消極的だと認めていた⁽⁸⁰⁾。

8月8日、オバマ大統領はイラクでの空爆開始を議会に報告した。この際に挙げられていた国内法上の根拠は、憲法第2条の大統領権限である⁽⁸¹⁾。しかし、オバマ政権はスタンスを修正し、9月23日にシリアでの空爆を開始した際の報告には、最高司令官としての権限には2001年AUMFと対イラクAUMFを実施する権限が含まれると明記された⁽⁸²⁾。2001年AUMFに依拠するということはISISをアル・カーイダの連携勢力と認定していることを意味するが、その根拠として政府が挙げたのは次の4点であった。それらは、①ISISはアル・カーイダと長年にわたり深く連携していること、②分裂後も両者の間に一定の関係が存在すること、③ISISが行っている残虐行為はAQIの時代から本質的に変化していないこと、④ISISはイスラム国家の創設という究極目標をアル・カーイダから継承していることである⁽⁸³⁾。また、オバマ政権は対イラクAUMFについて、フセイン政権崩壊後は「安定した民主的イラクの創設の支援とイラクから生じるテロ脅威への対処」を目的とする武力行使も認めていると解釈されてきたと主張した。ISIS掃討の主たる根拠は2001年AUMFであり、対イラクAUMFはあくまでも補完的根拠という位置付けだったが⁽⁸⁴⁾、ここで示した解釈はトランプ政権下でイラン攻撃の正当化に援用されることとなる（Ⅲ-3参照）。

アル・カーイダと敵対するISISを「連携勢力」とみなす政府の解釈には、専門家からも疑問の声が上がった⁽⁸⁵⁾。9月17日の上院外交委員会公聴会では、民主党のロバート・メネンデス（Robert Menendez）委員長も、両AUMFに依拠することが正しいとは思えないと指摘した。これに対してケリー国務長官は、現在でもISIS掃討作戦を実施する権限を政府は有しているが、議会が新たなAUMFを採択することを望んでいると述べた⁽⁸⁶⁾。しかし、議会で合意を形成するのは至難の業であった。9月には数多くの新AUMF案が提出されたが、大統領に大幅な権限を与えるものから軍事作戦に強い制約を課すものまで内容は多様で、いずれの案も審議されず放置された⁽⁸⁷⁾。

⁽⁸⁰⁾ “Obama and Lawmakers Meet to Discuss Iraq Action,” *New York Times*, June 19, 2014, p.A10; Tim Kaine, “Congress Has a Job to Do on Iraq,” *Washington Post*, June 25, 2014, p.A19; “Neither Obama nor Congress Seems Eager for a Vote on Military Action in Iraq,” *New York Times*, August 20, 2014, p.A15.

⁽⁸¹⁾ Barack Obama, “Letter to Congressional Leaders Reporting on the Commencement of United States Military Operations in Iraq, August 8, 2014,” *PPPUS*, 2014, p.1089.

⁽⁸²⁾ Barack Obama, “Letter to Congressional Leaders Reporting on the Deployment of United States Armed Forces Personnel to Iraq and the Authorization of Military Operations in Syria, September 23, 2014,” *PPPUS*, 2014, p.1213.

⁽⁸³⁾ White House, “Press Briefing by Press Secretary Josh Earnest,” September 11, 2014. <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/11/press-briefing-press-secretary-josh-earnest-9112014>>

⁽⁸⁴⁾ Stephen W. Preston, “The Legal Framework for the United States’ Use of Military Force since 9/11,” April 10, 2015. U.S. Department of Defense website <<https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/606662/>>

⁽⁸⁵⁾ Bruce Ackerman, “Obama’s Betrayal of the Constitution,” *New York Times*, September 12, 2014, p.A31; Jack Goldsmith, “Obama’s Breathtaking Expansion of a President’s Power to Make War,” *Time*, September 11, 2014. <<https://time.com/3326689/obama-isis-war-powers-bush/>>

⁽⁸⁶⁾ *United States Strategy to Defeat the Islamic State in Iraq and the Levant, Hearing before the Committee on Foreign Relations United States Senate*, September 17, 2014, pp.2, 16.

⁽⁸⁷⁾ 例えば、共和党のフランク・ウルフ（Frank Wolf）下院議員が提出したAUMF案は、アル・カーイダとISISに加え、アル・シャバブ、ボコ・ハラム、その他の関連組織に対する制約なしの武力行使を認めていた。Authorization for Use of Military Force against International Terrorism Act, H.R.5415, September 8, 2014. 一方、民主党のケイン上院議員は、軍事行動をイラクとシリアにおける空爆やISISと戦う現地部隊の訓練に限定し、地上戦闘部隊の派遣を禁じる有効期限1年のAUMF案を提出した。Authorization for Use of Military Force against the Islamic State in Iraq and the Levant, S.J.Res.44, September 17, 2014.

11月5日にはオバマ大統領も、新 AUMF の採択を議会に求めると明言した⁽⁸⁸⁾。この発言を受け、上院外交委員会は新 AUMF の検討を開始した。まず、2014年12月9日に、上院外交委員会の公聴会が開催された。この場でケリー国務長官は、延長が可能ならサンセット条項には反対しないが、軍事行動に地理的制限を設けることには反対だと証言した。また、ISIS との戦闘を目的とする地上部隊派遣は行わないのが政府の方針であるが、それを AUMF に明記して大統領や現地司令官の手を縛るべきではないとも主張した⁽⁸⁹⁾。これに対して、メネンデスを始めとする多数の議員は、そもそも政府がまず AUMF の草案を示すべきだとの不満を表明した⁽⁹⁰⁾。

12月11日に上院外交委員会で可決された新 AUMF 案は、ISIS とその連携勢力への武力行使を承認する一方で、地上戦闘作戦のための米軍使用を禁止するものであった（ただし、搜索救難や情報収集、攻撃目標の補足など戦闘作戦以外の任務のための地上部隊派遣は可能）。また、発効から3年で失効するとの規定や、連携勢力を含む攻撃対象組織のリスト等の議会への報告に関する規定も盛り込まれた。さらに、対イラク AUMF は即時に、2001年 AUMF は決議発効から3年後に失効するとされた。ただし、ISIS への武力行使は新 AUMF のみに基づくと規定されているため、新 AUMF 発効後は ISIS 掃討に 2001年 AUMF を援用することはできなくなる⁽⁹¹⁾。

採決では、民主党委員10名が全員賛成し、共和党委員8名が全員反対した。コーカー、マケインら共和党議員5名は、地上戦闘部隊派遣の禁止や延長規定なしのサンセット条項には反対すると述べている。一方、共和党でもリバタリアンのポール上院議員は、活動地域をイラクとシリアに限定する修正案を提案したが、これは否決された⁽⁹²⁾。新 AUMF 案は上院本会議へと送られたが、そこで審議はストップしてしまう。議会は2015年1月から新会期に入り、上院多数党が民主党から共和党へと移行するため、民主党と共和党で見解が完全に割れている議案を審議しても年内に可決される見込みがなかったからである。また、この議案が次の会期で再提出されることもなかった。

6 政府による AUMF 草案の提示と議会の反応（2015～16年）

2015年2月11日になってようやく、オバマ政権は新 AUMF の草案を議会に送付した。草案は、ISIS とその連携勢力に対する武力行使の権限を大統領に付与しているが、「持続的な攻撃的地上戦闘作戦」に米軍を投入することはできないと明記している。また、決議は再承認されない限り発効から3年で失効するとされ、対イラク AUMF の即時廃止も規定された⁽⁹³⁾。2001年 AUMF への言及はなかったが、草案送付時の声明でオバマ大統領は、2001年 AUMF

⁽⁸⁸⁾ Barack Obama, "The President's News Conference, November 5, 2014," *PPPUS*, 2014, p.1390.

⁽⁸⁹⁾ *Authorization for the Use of Military Force against ISIL, Hearing before the Committee on Foreign Relations United States Senate*, December 9, 2014, pp.7-8.

⁽⁹⁰⁾ *ibid.*, pp.11, 14.

⁽⁹¹⁾ *Authorization for the Use of Military Force against the Islamic State of Iraq and the Levant*, S.J.Res.47, December 13, 2014.

⁽⁹²⁾ "A Joint Resolution to Authorize the Limited Use of the United States Armed Forces against the Islamic State of Iraq and the Levant," Senate Report 113-323, December 13, 2014, pp.3-4, 8; "Senate Panel Approves Limited ISIS Fight, Reviving War Powers Debate," *New York Times*, December 12, 2014, p.A23.

⁽⁹³⁾ *Joint Resolution to Authorize the Limited Use of the United States Armed Forces against the Islamic State of Iraq and the Levant*, February 11, 2015. <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/aumf_02112015.pdf>

の見直しと将来的な廃止について議会と協力し続けると表明した⁽⁹⁴⁾。しかし、2001年 AUMF が存続していれば、新 AUMF で禁止されている活動も 2001年 AUMF に基づき実施可能と解釈する余地が生まれるため、政府案は法的に無意味との指摘もあった⁽⁹⁵⁾。

政府案に対する議員の評価は芳しくなかった。共和党の多数派は、軍事行動に対する制約を批判した。逆に民主党議員の多くは、制約が少なすぎると主張した⁽⁹⁶⁾。3月11日の上院外交委員会公聴会では、ケリー国務長官とカーター（Ashton Carter）国防長官が並んで政府案への支持を求めた。しかし、議員からの反応は冷淡だった。2015年1月に委員長に就任したコーカー上院議員は、政府案を支持している民主党議員を自分は一人として知らないと言明し、シリアの反体制派をアサド政権から守るための武力行使を認めるべきではないかと問い質した⁽⁹⁷⁾。また、共和党のロン・ジョンソン（Ron Johnson）上院議員は、なぜ最高司令官が現状より制約の多い新たな AUMF を求めるのか理解に苦しむと述べ、大きな権限を大統領に与える方が敵に対する強力なメッセージになるはずだと主張した⁽⁹⁸⁾。これとは対照的に民主党のメネンデス上院議員は、政府案では「イラクとアフガニスタンで行ったような長期的で大規模な攻撃的地上戦闘作戦」が禁じられるとの国防長官の説明に対して、それでは数千人規模の地上作戦は容認されることになるかと批判した⁽⁹⁹⁾。また、今回もポール上院議員は地理的制限なしの案には反対すると表明したが、ケリー国務長官は敵に安全地帯を与えることは間違いだと述べた⁽¹⁰⁰⁾。

そもそも 2001年 AUMF と対イラク AUMF で ISIS 掃討が可能だとオバマ政権が解釈している以上、議会にとって労力をかけてまで新 AUMF を成立させる理由は乏しかった。上院外交委員会のコーカー委員長は、新 AUMF は「戦場の動向に影響を一切与えない」上、採択に失敗すれば米国の分裂を示すことになるので審議する必要はないと述べた。同委員会の民主党筆頭委員であるベン・カーディン（Ben Cardin）上院議員も、合意形成が視野に入るまで審議を前に進めるべきではないとの姿勢を示した⁽¹⁰¹⁾。下院でもベイナー議長が、「今持っているよりも小さな権限を承認するよう求める大統領を私は見たことがない」と政府を揶揄（やゆ）し、

⁽⁹⁴⁾ Barack Obama, "Message to the Congress on Submitting Proposed Legislation to Authorize the Use of Military Force against the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL) Terrorist Organization, February 11, 2015," *PPPUS*, 2015, p.183.

⁽⁹⁵⁾ Jack Goldsmith, "The Administration's Hard-To-Fathom Draft AUMF," *Lawfare*, February 12, 2015. <<https://www.lawfareblog.com/administrations-hard-fathom-draft-aumf/>>; Benjamin Wittes and Jennifer Daskal, "The Intellectual - But Not Political - AUMF Consensus," *Lawfare*, March 2, 2015. <<https://www.lawfareblog.com/intellectual-not-political-aumf-consensus/>>

⁽⁹⁶⁾ 例えば、共和党のマケイン上院議員は、最高司令官の憲法上の権限を制約していると政府案を批判し、そもそも問題の根源であるアサド政権に対処しようとする政府の姿勢は「失敗のレシピ」だと酷評した。一方、民主党のケイン上院議員やアダム・シフ（Adam Schiff）下院議員は、地理的範囲や地上部隊についてより明確な制限規定を設けるべきだと主張した。"McCain Looks Forward to a AUMF Debate," *Arizona Daily*, February 12, 2015. <<https://arizonadailyindependent.com/2015/02/12/mccain-looks-forward-to-a-robust-aumf-debate/>>; Tim Kaine, "Kaine Statement on President Obama's Proposed Authorization for Use of Military Force against ISIL," February 11, 2015. <<https://www.kaine.senate.gov/press-releases/kaine-statement-on-president-obamas-proposed-authorization-for-use-of-military-force-against-isil/>>; "A Dual View of War Power: Obama Is Proposing Limits and Leeway," *New York Times*, February 12, 2015, p.A1.

⁽⁹⁷⁾ *The President's Request for Authorization to Use Force against ISIS: Military and Diplomatic Efforts, Hearing before the Committee on Foreign Relations United States Senate*, March 11, 2015, pp.1, 15, 53-55.

⁽⁹⁸⁾ *ibid.*, pp.25-26.

⁽⁹⁹⁾ *ibid.*, p.17.

⁽¹⁰⁰⁾ *ibid.*, pp.8, 52-53.

⁽¹⁰¹⁾ "Congress Avoids War Debate as ISIL Advances: Neither Party Is Interested in Taking up a White House Request for Military Authorization," *Politico*, May 28, 2015. <<https://www.politico.com/story/2015/05/congress-avoids-war-debate-as-isil-advances-118391>>

包括的な対 ISIS 戦略を政府が提示するまで新 AUMF の審議は行わないと宣言した⁽¹⁰²⁾。

その後、政府案を修正したケイン、フレーク両上院議員の超党派決議案や、制約なしの武力行使権限を大統領に付与するグラム上院議員の決議案などが議会に提出されたが、どの案も審議されなかった⁽¹⁰³⁾。オバマ大統領は繰り返し新 AUMF の採択を議会に求めていたが⁽¹⁰⁴⁾、政府案の提示以上のことはほとんど行わなかった。2016 年の大統領選が動き出すと新 AUMF に対する議員の関心は薄れ、次期大統領の行動を拘束すべきではないとの理由で議会指導層は新 AUMF の審議を見送った⁽¹⁰⁵⁾。オバマ政権期には AUMF をめぐる議論が活発化したものの、結局、新 AUMF の制定も既存の AUMF の見直しも行われなかった。

7 武力行使の法的・政策的枠組み報告書

以上のように、オバマ政権は AUMF については決して議会に協力的ではなかったが、武力行使の法的正当性を示すことが米国の国力と安全を高めると考えていたことは事実である⁽¹⁰⁶⁾。その裏付けの 1 つが、大統領退任の 1 か月前に公表された武力行使の法的・政策的枠組み報告書である⁽¹⁰⁷⁾。内容は過去の政府説明をまとめたもので新味はないが、この種の報告書を米国政府が公表したことはこれまでなかった。報告書では、米国が行っている武力行使と、敵対行為における各種の活動（攻撃目標の選定やテロ容疑者の拘束等）の概要と、それらの国内法上・国際法上の根拠が説明されている。例えば、先に述べた連携勢力の指定基準、連携勢力の組織名、ISIS 掃討作戦の法的根拠も報告書に記載されている⁽¹⁰⁸⁾。

議会もこの動きを歓迎し、2017 年末と 2019 年末の法律で、報告書を毎年 3 月 1 日に議会に提出すること、報告書には 2001 年 AUMF に基づく攻撃対象を記載すること、法的・政策的枠組みを変更した場合は 30 日以内に議会に理由を通告することなどを政府に義務付けた⁽¹⁰⁹⁾。ただし、トランプ政権が公表した報告書はオバマ政権のものよりも非常に簡素で、報告書の提出期限も守られなかった⁽¹¹⁰⁾。

⁽¹⁰²⁾ “On Islamic State Plan, Congress Hangs Back,” *Wall Street Journal*, April 16, 2015, p.A4.

⁽¹⁰³⁾ ケイン＝フレーク案は、「差し迫った脅威から米国市民の生命を保護する場合」のみ大規模な地上部隊の派遣を認めるなど軍事行動の制約を政府案より若干弱める一方で、ISIS への武力行使の根拠をこの案に限定するものであった。Authority for the Use of Military Force against the Islamic State of Iraq and the Levant Act, S.1587, June 16, 2015. 一方、グラム案は、「米国の国家安全保障を守るために必要かつ適切なあらゆる武力」の行使を認めている。Authorization for Use of Military Force against the Islamic State of Iraq and the Levant and its Associated Forces, S.J.Res.26, December 3, 2015 and S.J.Res.29, January 20, 2016.

⁽¹⁰⁴⁾ Barack Obama, “Address to the Nation on United States Counterterrorism Strategy, December 6, 2015,” *PPPUS*, 2015, p.1565; *idem*, “Address before a Joint Session of the Congress on the State of the Union, January 12, 2016,” *PPPUS*, 2016-2017, pp.30-31.

⁽¹⁰⁵⁾ “House and Senate Leaders Quash Hopes for a New Authorization to Fight Islamic State,” *Washington Post*, December 15, 2015. <<https://www.washingtonpost.com/news/powerpost/wp/2015/12/15/house-and-senate-leaders-quash-hopes-for-a-new-authorization-to-fight-islamic-state/>>; “Kaine War-Powers Push Shows Break with Clinton,” *Washington Post*, August 9, 2016, p.A2.

⁽¹⁰⁶⁾ この点については次を参照。福田毅「アメリカ流の戦争方法—「2つの戦争」後の新たな戦争方法の模索—」川上高司編『新しい戦争』とは何か—方法と戦略—』ミネルヴァ書房、2016、第 7 章。

⁽¹⁰⁷⁾ White House, *Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States’ Use of Military Force and Related National Security Operations*, December 2016.

⁽¹⁰⁸⁾ *ibid*, pp.4-7, 50. 武力行使の対象となっている連携勢力は、AQAP、アル・シャバブ、ISIS、シリア及びリビアで活動するアル・カーイダのメンバー（ヌスラ戦線等）、アフガニスタンでアル・カーイダ及びタリバンと連携しているテロ組織・反乱集団とされている。

⁽¹⁰⁹⁾ National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018, Public Law 115-91, December 12, 2017, sec.1264; National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020, Public Law 116-92, December 20, 2019, sec.1261.

Ⅲ トランプ政権期の動向（2017～20年）

トランプ政権になると、AUMFをめぐる政府と議会の関係は一層悪化した。オバマ政権が武力行使の根拠を憲法第2条の大統領権限だけでなく AUMF にも求める傾向にあったのに対して、トランプ政権は前者のみに基づく武力行使、すなわち議会の承認を必要としない武力行使を躊躇（ちゅうちょ）しなかった。また、トランプ政権は軍事行動について議会に説明することに消極的であったため、共和党内でも政府批判が高まり、米軍撤退決議を議会が採択し大統領が拒否権を行使する事態が2度も発生することとなった。

1 シリアに対する武力攻撃と新 AUMF 制定の挫折（2017～18年）

2017年4月6日に米軍が化学兵器を使用したシリア政府軍に対する攻撃を実施すると、AUMFに関する論議が再燃した。トランプ大統領は議会への報告で、シリア軍の化学兵器攻撃能力弱体化とアサド政権による化学兵器使用・拡散の防止を目的として、憲法第2条の大統領権限に基づき攻撃を命じたと説明した⁽¹¹¹⁾。これに対して共和党のミッチ・マコネル（Mitch McConnell）上院院内総務やコーカー上院外交委員会委員長は、今回の攻撃に議会承認は不要だが、攻撃を継続する場合は AUMF の審議も選択肢に入ると述べた。オバマ政権期にも新 AUMF 案を提出していた民主党のケイン上院議員、アダム・シフ（Adam Schiff）下院議員、共和党のフレック上院議員らは、対テロ戦を包括的に取り扱う新たな AUMF 案の提出に向けて動き始めた⁽¹¹²⁾。

2017年4月27日に提出されたシフ案と5月25日に提出されたケイン＝フレック案は、軍事行動に一定の制約を設けるタイプの AUMF の代表例と言える⁽¹¹³⁾。両者に共通する規定は、次のとおりである。まず、武力行使の対象は、アル・カーイダ、タリバン、ISIS 及びそれらの連携勢力とされる。連携勢力については、「米国又は米国のコアリション・パートナー」に対して敵対行為を行う勢力という政府の解釈から「米国のコアリション・パートナー」を削除し範囲を限定する。また、連携勢力のリストや武力行使の地理的範囲（武力を行使している地域）の議会への報告も義務付ける。サンセット規定（シフ案は3年、ケイン＝フレック案は5年）と2001年 AUMF・対イラク AUMF の廃止規定も存在する。さらに、シフ案は地上戦闘部隊の派遣について、ケイン＝フレック案は連携勢力の指定と武力行使の地理的範囲について、議会が不承認決議を採択できると定めている。

しかし、政権が民主党から共和党へと移行したこともあり、共和党内では依然として武力行使の制約に反対する声が強かった⁽¹¹⁴⁾。一方で、トランプ政権は、2001年 AUMF の解釈を更

⁽¹¹⁰⁾ White House, *Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations*, March 12, 2018; *ibid.*, October 20, 2020.

⁽¹¹¹⁾ Donald J. Trump, "Letter to Congressional Leaders on United States Military Operations in Syria, April 8, 2017," *Daily Compilation of Presidential Documents*, DCPD201700244, p.1. (以下、DCPD ナンバーのみ記載)

⁽¹¹²⁾ "From Lawmakers, Mixed Reactions to How Trump Handled the Operation," *Washington Post*, April 8, 2017, p.A8.

⁽¹¹³⁾ Consolidated Authorization for Use of Military Force Resolution of 2017, H.J.Res.100, April 27, 2017; Authorization for Use of Military Force against al-Qaeda, the Taliban, and the Islamic State of Iraq and Syria, S.J.Res.43, May 25, 2017.

⁽¹¹⁴⁾ 例えば、共和党のスコット・ペリー（Scott Perry）下院議員が提出した AUMF 案は、アル・カーイダ、タリバン、ISIS に加え、AQAP、アル・シャバブ、ヌスラ戦線、ボコ・ハラム、ハッカニ・ネットワーク、フーシ、ホラサン・グループ、ヒズボラ等の多様なテロ組織に対する制約なしの武力行使権限を大統領に付与するものであった。Authorization for Use of Military Force against Islamist Extremism, H.J.Res.112, July 20, 2017.

に拡大し、アサド政権に対する攻撃にも援用し始めた。2017年6月18日に米軍はシリア政府軍の戦闘機を撃墜したが、その際に政府は2001年AUMFに基づきISIS掃討を行うシリア駐留米軍が自らとパートナーを守るために武力を行使することは正当と主張したのである⁽¹¹⁵⁾。さらに、レックス・ティラーソン (Rex Tillerson) 国務長官とジェームズ・マティス (James Mattis) 国防長官は、同年10月30日の上院外交委員会公聴会において、政府としては新たなAUMFを求めていると明言した上で、仮に新AUMFを制定するなら地理的制限とサンセット規定を盛り込んでではなく、2001年AUMFと対イラクAUMFも廃止してはならないと主張した。その理由は、国境線を越えて活動する敵と戦っていること、恣意的な期限ではなく状況に基づいて武力行使の停止を判断すべきであること、既存のAUMFの廃止はテロ容疑者の収容に関する訴訟を誘発しかねないことなどであった⁽¹¹⁶⁾。

2018年4月13日には、英仏と共同で、再び化学兵器使用を理由とする対シリア攻撃が実施された。この際にトランプ大統領が挙げた国内法上の根拠も、憲法第2条の大統領権限であった⁽¹¹⁷⁾。その後、上院外交委員会の中で一定の妥協が成立し、コーカー委員長がケイン、フレーク両上院議員と共同で新AUMF案を提出した。この案はケイン=フレーク案の制約規定を弱めたもので、例えばサンセット規定は盛り込まれていない。一方で、連携勢力と武力行使の地理的範囲については、議会による不承認が可能とされた⁽¹¹⁸⁾。

しかし、このコーカー案でも、可決の見込みは低かった。2018年5月16日の上院外交委員会公聴会では、民主党のメネンデス上院議員やカーディン上院議員らがサンセット規定なしの案には賛成できないと表明したのに対し、コーカー委員長はサンセット規定ありでは共和党が賛成できないと指摘した。一方、ポール上院議員は、制約の弱い案には反対との姿勢を変えなかった⁽¹¹⁹⁾。結局、マコネル上院院内総務が、時間の浪費に終わる可能性が高いため「大統領の支持がない限り新AUMF案を審議することはない」と宣言したことにより⁽¹²⁰⁾、事実上トランプ政権下では新AUMFを制定することが不可能となった。

2 イエメン内戦介入への議会の反対 (2018～19年)

イエメンでは政府とイスラム教シーア派武装組織フーシの内戦が激化し、2015年3月にはイエメン政府を支持するサウジアラビアを中心とした湾岸諸国の連合軍がフーシへの攻撃を開始した。米軍はサウジアラビアからの要請に基づき、連合軍に対する兵たん・インテリジェン

(115) “Updating Law on War Powers Proves Daunting,” *New York Times*, June 21, 2017, p.A12; “Letter from Charles Faulkner, Bureau of Legislative Affairs, Department of State, to Senator Bob Corker,” August 2, 2017. <<https://www.lawfareblog.com/white-house-letter-legal-basis-syria-airstrikes>>

(116) *The Authorizations for the Use of Military Force: Administration Perspective, Hearing before the Committee on Foreign Relations United States Senate*, October 30, 2017, pp.7, 10-11. マティス国防長官は「自分が何をしないのかを敵に伝えることは賢明ではない」と述べ、あらゆる制約に反対する姿勢を示した。 *ibid.*, p.15.

(117) Donald J. Trump, “Letter to Congressional Leaders on United States Military Operations in Syria, April 15, 2018,” DCPD201800243, p.1.

(118) また、コーカー案は、2001年AUMFは廃止するが現行の作戦は廃止後も継続可能と明記し、コアリション・パートナーに対して攻撃を行う勢力も連携勢力に含めている。 Authorization for Use of Military Force of 2018, S.J.Res.59, April 16, 2018.

(119) “Broad New War Authorization Roils US Lawmakers,” *Defense News*, May 17, 2018. <<https://www.defensenews.com/congress/2018/05/16/broad-new-war-authorization-roiling-us-lawmakers/>>

(120) “McConnell’s Plan for a Packed Summer Senate Agenda,” *Roll Call*, May 29, 2018. <<https://www.rollcall.com/2018/05/29/mcconnells-plan-for-a-packed-summer-senate-agenda/>>

ス支援や空中給油を実施していたが⁽¹²¹⁾、直接的な武力行使を伴わなかったためオバマ政権期には AUMF の文脈で取り上げられることはほとんどなかった⁽¹²²⁾。

しかし、トランプ政権になると、連合軍の攻撃による民間人被害が注目を集めるようになったことや、トランプ政権と民主党が深く対立するようになったことなどを背景として、まず民主党のプロGRESSIBが連合軍への支援の停止を求め始めた。2018年2月には、バーニー・サンダース (Bernie Sanders) 上院議員が、採択から30日以内に (アル・カーイダと連携勢力に対する作戦を除く) イエメンにおける敵対行為から米軍を撤退させるよう戦争権限法に基づき大統領に命じる決議案を提出した⁽¹²³⁾。これに対してトランプ政権は、米軍が行っているのは限定的な支援活動であり、そもそもイエメンでの敵対行為には参加していないと主張し、仮に決議が可決されても拒否権を行使すると表明した⁽¹²⁴⁾。これは決して強引な主張ではない。事実、2013年に米軍はマリでテロ掃討作戦を実施するフランス軍に輸送・空中給油・情報提供などの支援を行ったが⁽¹²⁵⁾、戦争権限法は適用されなかった。したがって、イエメンのケースは、戦争権限をめぐる政府と議会の対立というよりも、トランプ政権の議会軽視の姿勢が引き起こした混乱と見ることもできよう。

2018年3月の段階ではサンダース案は本会議での審議入りを否決されていたが⁽¹²⁶⁾、同年末になると状況が一変する。10月にサウジアラビア出身のジャーナリストであるジャマル・カショギ (Jamal Khashoggi) 氏の殺害事件が発生し、中央情報局 (CIA) はサウジ皇太子が犯行に関与したと結論付けた。しかし、トランプ政権はサウジ政府を擁護し、CIAの結論を認めなかった。11月28日には国務長官・国防長官がイエメンでの民間人被害拡大やカショギ氏殺害事件について非公開のブリーフィングを議会で行ったが、この説明に納得しない議員が続出し、直後の上院本会議でサンダース案の審議入りが可決された。この時の投票では、民主党議員全員に加え、コーカー、グラム、フレーク、ポールら共和党議員13名が賛成票を投じている⁽¹²⁷⁾。さらに12月13日の上院本会議では、空中給油が敵対行為に含まれると明記する修正が行われた決議案が賛成56、反対41で可決された (コーカー、グラム両議員は反対に回ったが、フレーク、ポール両議員ら共和党議員7名が賛成)⁽¹²⁸⁾。

2019年1月に議会が新会期に入ると決議案は廃案となったが、3月13日の上院本会議ではサンダース上院議員が提出し直した決議案が賛成54、反対46で可決された。この案では、米国の国益に資する場合に限り情報収集・共有が可能とされたが、敵対行為からの撤退を命じるという本質は変わっていない (なお、撤退期限も「発効」から30日以内と修正された)。今回

(121) Jeremy M. Sharp, "Yemen: Civil War and Regional Intervention," *CRS Report*, R43960, March 21, 2019, p.10.

(122) ただし、連合軍への支援とは別に、イエメンでは2001年 AUMF に基づく AQAP 掃討作戦が2000年代末から実施されている。また、2016年10月12日には、フーシからの脅威に対処するため、憲法上の大統領権限に基づいてフーシのレーダー施設に対するミサイル攻撃が行われた。White House, *op.cit.*(107), p.18.

(123) To Direct the Removal of United States Armed Forces from Hostilities in the Republic of Yemen That Have Not Been Authorized by Congress, S.J.Res.54, February 28, 2018.

(124) Office of Management and Budget, "Statement of Administration Policy: S.J.Res.54 - To Direct the Removal of United States Armed Forces from Hostilities in the Republic of Yemen that Have Not Been Authorized by the Congress," March 20, 2018, p.1.

(125) Gabe Starosta, "Mission to Mali," *Air Force Magazine*, Vol.96 No.11, November 2013, pp.46-50.

(126) *Congressional Record*, March 20, 2018, p.S1827.

(127) *Congressional Record*, November 28, 2018, p.S7165; "Angry Senators Spurn President on War in Yemen," *New York Times*, November 29, 2018, p.A1.

(128) *Congressional Record*, December 13, 2018, p.S7565.

も、ポールら共和党議員7名が賛成票を投じた⁽¹²⁹⁾。さらに、この案は4月4日の下院本会議でも可決され（賛成247、反対175）、大統領へと送付された⁽¹³⁰⁾。戦争権限法に基づく武力行使停止決議が採択されたのは、これが初である。しかし、トランプ大統領は予告どおり拒否権を発動して署名を拒み、空中給油といった特定の戦術レベルの行動を禁止することや、恣意的な期限を設けて軍事的関与の停止を命じることは、最高司令官としての大統領権限を侵害し、米兵を危険にさらすことになることになると主張した⁽¹³¹⁾。これを受けた上院での再採決では賛成が53にとどまり、拒否権を覆すのに必要な3分の2に届かなかったため、結局、この決議が成立することはなかった⁽¹³²⁾。

3 イラン攻撃をめぐる政府と議会の対立（2019～20年）

2020年には、今度はイラン攻撃をめぐる同様の混乱が繰り返された。イランと米国の対立は、2019年になって深まっていた。トランプ政権は同年4月にイランの革命防衛隊を国際テロ組織に指定し、5月には空母や爆撃機をイラン周辺に展開、さらに6月と7月には双方が相手のドローンやミサイルを撃墜する事件が発生した⁽¹³³⁾。このため、トランプ政権がイラン攻撃に踏み切るのではないかと懸念が米国内でも高まった。

2019年4月10日の上院外交委員会公聴会では、2001年AUMFに基づきイランを攻撃することは可能かとのポール上院議員の質問に対して、マイク・ポンペオ（Mike Pompeo）国務長官は明言を避けつつも、イランは自国内でアル・カーイダの活動を容認しており両者の関係には「疑問の余地がない」と返答した⁽¹³⁴⁾。さらに6月28日には、国務省が下院外交委員会に対して、次の見解を示した。「現在のところ、対テロ作戦又は安定した民主的イラクの建設のための作戦に従事している米国又はパートナーの部隊を守るのに必要な場合を除き、いずれのAUMFもイランに対する武力行使を承認していないと解釈している」⁽¹³⁵⁾。「民主的イラク」の箇所はISIS掃討に2001年AUMFを援用する際にオバマ政権が示した解釈であるが、トランプ政権はそれをイラン攻撃にも援用する可能性を示唆している。さらに、「現在のところ」という留保により、その解釈とは別に2001年AUMFをイラン攻撃に援用する余地も残されている。

これに不安を覚えた下院の民主党は、既存の法律はイランに対する武力行使の権限を与えていないと明記した上で、イランに対する武力行使への予算拠出を禁じる国防権限法修正案を提出した。7月12日の本会議では、この案が共和党議員27名の賛成も得て可決された⁽¹³⁶⁾。7月

⁽¹²⁹⁾ *Congressional Record*, March 13, 2019, pp.S1829, S1835-S1836; To Direct the Removal of United States Armed Forces from Hostilities in the Republic of Yemen That Have Not Been Authorized by Congress, S.J.Res.7, January 30, 2019.

⁽¹³⁰⁾ *Congressional Record*, April 4, 2019, pp.H3082-H3083.

⁽¹³¹⁾ Donald J. Trump, "Message to the Senate Returning without Approval Legislation Regarding the Removal of United States Armed Forces from Hostilities in Yemen, April 16, 2019," DCPD201900227, p.1.

⁽¹³²⁾ *Congressional Record*, May 2, 2019, pp.S2592-S2593.

⁽¹³³⁾ "Trump Administration's Iran Policies Raise Questions about the Executive's Authority to Use Force against Iran," *American Journal of International Law*, Vol.113 No.4, October 2019, pp.845-848.

⁽¹³⁴⁾ *Review of the Fiscal Year 2020 State Department Budget Request, Hearing before the Committee on Foreign Relations United States Senate*, April 10, 2019, p.23

⁽¹³⁵⁾ House Foreign Affairs Committee, "Engel & Deutch Receive State Department Answer on Old War Authorizations & Iran," June 28, 2019. <<https://foreignaffairs.house.gov/2019/6/engel-deutch-receive-state-department-answer-on-old-war-authorizations-iran>>

⁽¹³⁶⁾ *Congressional Record*, July 12, 2019, pp.H5753-H5754; National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020, H. R.2500, August 11, 2019, sec.1229.

24日の上院外交委員会公聴会でも、複数の民主党議員が「現在のところ」という留保を批判し、2001年AUMFをイランに適用することはできないと強調した⁽¹³⁷⁾。しかし、共和党が多数を占める上院では、下院とほぼ同内容の修正案が6月28日に否決されており⁽¹³⁸⁾、最終的に成立した国防権限法でもこの規定は削除されることとなった。

ところが今回も、トランプ政権の議会对応が共和党議員の姿勢を変化させてしまう。2020年1月3日、米軍はバグダッドにおいて、イラン革命防衛隊コッズ部隊のカセム・ソレイマニ(Qasem Soleimani)司令官らをドローン攻撃で殺害した。同司令官はイラクのシーア派民兵を長年支援して対米攻撃を指揮していたため、殺害自体を非難する声は議会内にもほぼなかった。しかし、トランプ政権は、攻撃の理由や法的根拠を明確に議会に説明しようとしなかった。当初、トランプ大統領は、米国に対する差し迫った攻撃が計画されていたと主張したが、その証拠を議会に提示しようとはせず、戦争権限法に基づく議会への報告も非公開文書に指定した⁽¹³⁹⁾。さらに、4つの米国大使館に対する攻撃が計画されていたとの大統領発言の後で、マーク・エスパー(Mark Esper)国防長官が計画の具体的証拠を見ていないと述べるなど、政府の説明は二転三転した⁽¹⁴⁰⁾。このような政府の対応を民主党のペロシ下院議長は議会軽視と批判し、対イラン武力行使を禁じる決議案を審議すると表明した。さらに、共和党のポール上院議員とマイク・リー(Mike Lee)上院議員も政府の説明を「侮辱的」と非難し、決議案に賛成する姿勢を示した⁽¹⁴¹⁾。

2020年1月9日の下院本会議では、イランとの敵対行為における米軍使用の停止を戦争権限法に基づき大統領に命じる決議案が賛成224、反対194で可決された⁽¹⁴²⁾。この決議案は大統領の署名を必要としない両院一致決議であり、その効力には議論の余地があったが(I-1参照)、それでもトランプ政権は決議案に強く反対する声明を発した。この声明は、司令官殺害の法的根拠として、憲法上の大統領権限に加え、対イラクAUMFを挙げている⁽¹⁴³⁾。政府は2月に、この点をより詳細に説明する文書を議会に提出した。そこでは、フセイン政権崩壊後は「安定した民主的イラクを創設し、イラクから生じるテロ脅威に対処するための武力行使」が対イラクAUMFに基づき承認されてきたため、対米攻撃を行うイラクのシーア派民兵と、それを支援・指揮しイラクで活動するコッズ部隊に対する武力行使も当然容認されると説明されている。これに対して民主党のエリオット・エンジェル(Eliot Engel)下院外交委員会委員長は、「この法理論は馬鹿げている。対イラクAUMFはサダム・フセインに対処するために採

⁽¹³⁷⁾ *Reviewing Authorities for the Use of Military Force, Hearing before the Committee on Foreign Relations United States Senate*, July 24, 2019, pp.8, 13-14, 16.

⁽¹³⁸⁾ *Congressional Record*, June 28, 2019, pp.S4669-S4670.

⁽¹³⁹⁾ Donald J. Trump, "Remarks on the Death of Islamic Revolutionary Guard Corps Major General and Quds Force Commander Qasem Soleimani of Iran in Palm Beach, Florida, January 3, 2020," DCPD202000005, p.1; "White House Notifies Congress of Deadly Drone Strike under War Powers Act," *New York Times*, January 5, 2020, p.A10.

⁽¹⁴⁰⁾ "Esper Didn't See Evidence of Plot to Hit Embassies," *New York Times*, January 13, 2020, p.A1.

⁽¹⁴¹⁾ "Pelosi Schedules Vote to Limit Trump's War Powers," *New York Times*, January 9, 2020, p.A11; "House Passes War Powers Resolution to Curtail Trump," *Washington Post*, January 10, 2020, p.A1.

⁽¹⁴²⁾ Directing the President Pursuant to Section 5(c) of the War Powers Resolution to Terminate the Use of United States Armed Forces to Engage in Hostilities in or against Iran, H.Con.Res.83, January 8, 2020; *Congressional Record*, January 9, 2020, pp.H115-H116.

⁽¹⁴³⁾ Office of Management and Budget, "Statement of Administration Policy: H.Con.Res.83 - Directing the President Pursuant to Section 5(c) of the War Powers Resolution to Terminate the Use of United States Armed Forces to Engage in Hostilities in or Against Iran," January 9, 2020.

択されたもので、イランとは無関係だ」と批判した⁽¹⁴⁴⁾。

上院でもケイン上院議員が、イランとの敵対行為での米軍使用停止を命じる決議案を提出した。ただし、こちらは合同決議であり、また、米軍がイランとの敵対行為に投入されていると認定することで、イランとの間に敵対行為は存在しないとの反論を封じようとしていた⁽¹⁴⁵⁾。この案の策定にはポール上院議員、リー上院議員に加え共和党のスーザン・コリンズ (Susan Collins) 及びトッド・ヤング (Todd Young) 両上院議員も協力しており、ヤング議員以外の3名は共同提案者に名を連ねている。当然、トランプ政権はこの決議案にも強く反対した。2月12日の声明でトランプ政権は、ソレイマニ司令官殺害後はイランに武力を行使していないため決議案の前提がそもそも間違っていると指摘する一方で、決議案が成立すればイランとその代理勢力の脅威から米国及び同盟国・パートナーを守る大統領の能力が損なわれるため、仮に採択されても拒否権を行使すると宣言した⁽¹⁴⁶⁾。

拒否権行使の警告にもかかわらず、この決議案は2月13日の上院本会議で可決された。上院では共和党が多数派であったが、ポール、リー、コリンズ、ヤングら共和党議員8名が賛成票を投じたため、採決結果は賛成55、反対45となった。続いて3月11日の下院本会議も、この案を賛成227、反対186で可決した (共和党議員6名が賛成)⁽¹⁴⁷⁾。しかし、トランプ大統領が予告どおり拒否権を行使し、上院の再採決でも賛成が49にとどまったため決議案は成立しなかった⁽¹⁴⁸⁾。イエメン及びイランの事例を通じて、現在の制度では議会が大統領に武力行使の停止を命じることは極めて困難であることが再確認されたと言えよう。

IV バイデン政権期の動向 (2021年～)

民主党は2020年大統領選・議会選の政策綱領において、オバマ政権以降の経緯を踏まえ、「数十年前のAUMFを廃止し、永続的な戦争を終わらせると同時に、米国民をテロの脅威から守ることを可能とする限定的で明確な枠組みに置き換える」と表明していた⁽¹⁴⁹⁾。バイデン政権は発足後、この公約を実行すると繰り返し述べ、実際に2021年8月末にアフガニスタンから米軍を撤退させた。しかし、その一方で、憲法第2条の大統領権限に基づく自衛目的の武力行使も行っている。

1 対イラク AUMF 廃止に向けた動き

2021年2月25日にバイデン大統領は、イラクのシーア派民兵組織からの攻撃に対処するため、憲法第2条の大統領権限に基づき、民兵組織が使用しているシリア東部の施設に対する攻

⁽¹⁴⁴⁾ House Foreign Affairs Committee, “Engel Statement on the White House’s Latest Justification for Soleimani Killing,” February 14, 2020, with “Notice on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States’ Use of Military Force and Related National Security Operations,” not dated. <<https://foreignaffairs.house.gov/2020/2/engel-statement-on-the-white-house-s-latest-justification-for-soleimani-killing>>

⁽¹⁴⁵⁾ To Direct the Removal of United States Armed Forces from Hostilities against the Islamic Republic of Iran That Have Not Been Authorized by Congress, S.J.Res.68, January 9, 2020.

⁽¹⁴⁶⁾ Office of Management and Budget, “Statement of Administration Policy: S.J.Res.68 - A Joint Resolution to Direct the Removal of United States Armed Forces from Hostilities Against the Islamic Republic of Iran that have not been Authorized by Congress,” February 12, 2020, pp.1-2.

⁽¹⁴⁷⁾ *Congressional Record*, February 13, 2020, pp.S1051-S1062; *Congressional Record*, March 11, 2020, pp.H1637-H1640.

⁽¹⁴⁸⁾ *Congressional Record*, May 7, 2020, pp.S2311-S2313.

⁽¹⁴⁹⁾ *2020 Democratic Party Platform*, August 18, 2020, p.76.

撃を命じた⁽¹⁵⁰⁾。議員の多くはこの攻撃を支持したが、民主党内でもケイン上院議員やサンダー上院議員らは議会承認なしの武力行使を問題視した。そのためケイン上院議員は3月初頭のインタビューで、第1に湾岸 AUMF と対イラク AUMF を廃止し、第2に2001年 AUMF を見直し、第3に戦争権限法自体を改正すると表明した⁽¹⁵¹⁾。この言葉どおり、ケイン上院議員は湾岸 AUMF と対イラク AUMF を即時廃止する決議案を提出し、共和党のポール、リー、ヤング各上院議員も共同提案者に加わった⁽¹⁵²⁾。

動きが速かったのは下院で、6月17日の本会議では対イラク AUMF の即時廃止法案が、6月29日の本会議では湾岸 AUMF の即時廃止法案が可決された⁽¹⁵³⁾。バイデン政権も、対イラク AUMF のみを法的根拠とする軍事活動を現在は行っていないため、廃止を支持するとの声明を発表した⁽¹⁵⁴⁾。一方、上院での審議は難航している。共和党のマコネル上院院内総務は、6月17日の上院本会議において、対イラク AUMF を援用して行われてきた軍事作戦もあるため即時廃止は無謀だと述べた⁽¹⁵⁵⁾。8月3日の上院外交委員会公聴会でも、共和党のジェームズ・リッシュ (James Risch) 筆頭委員が、対イラク AUMF の廃止はイランや米国の同盟国に悪しきメッセージを送ると指摘した⁽¹⁵⁶⁾。翌4日の上院外交委員会ではケイン案が賛成14、反対8で採択されたものの (ポール、ヤングら共和党議員3名が賛成)、2022年1月末の時点で上院本会議での審議は行われていない⁽¹⁵⁷⁾。

2 戦争権限法の包括的改正案

対イラク AUMF と異なり、2001年 AUMF は多様な対テロ活動の根拠とされているため、その廃止・見直しはより複雑な問題である。2021年8月3日の上院外交委員会公聴会では、ウェンディ・シャーマン (Wendy Sherman) 国務副長官が、連携勢力の新規指定や武力行使実施地域の拡大を行う際の手続の創設などで議会と協力すると表明したが、共和党のミット・ロムニー (Mitt Romney) 上院議員は、これまでの経緯からして「議会が新たな AUMF に合意できるという考えは全く現実的ではない」と断定した⁽¹⁵⁸⁾。事実、バイデン政権に入ってから、2001年 AUMF 見直しに向けた動きは停滞している。ただし、オバマ政権期以降、各種の新 AUMF 案が提出され、政府と議会による検討が行われているので、基本的な論点はほぼ出尽くしていると言えよう。

一方、戦争権限法の改正については、2021年7月に同法を全面的に見直す2021年国家安全

⁽¹⁵⁰⁾ Joseph R. Biden, Jr., “Letter to Congressional Leaders on United States Military Operations in Syria, February 27, 2021,” DCPD202100177, p.1.

⁽¹⁵¹⁾ “Congress Reacts to US Airstrikes in Syria,” *Defense News*, February 27, 2021. <<https://www.defensenews.com/congress/2021/02/26/congress-reacts-to-us-airstrikes-in-syria/>>; “Kaine Plans New Push on War Powers after Biden’s Syria Strike,” *Hill*, March 2, 2021. <<https://thehill.com/homenews/senate/541241-kaine-plans-new-push-on-war-powers-after-bidens-syria-strike>>

⁽¹⁵²⁾ To Repeal the Authorizations for Use of Military Force against Iraq, and for Other Purposes, S.J.Res.10, March 3, 2021.

⁽¹⁵³⁾ *Congressional Record*, June 17, 2021, pp.H2899-H2910; *Congressional Record*, June 29, 2021, pp.H3260-H3262.

⁽¹⁵⁴⁾ Office of Management and Budget, “Statement of Administration Policy: H.R.256 - Repeal of Authorization for Use of Military Force against Iraq Resolution of 2002,” June 14, 2021.

⁽¹⁵⁵⁾ *Congressional Record*, June 17, 2021, p.S4601.

⁽¹⁵⁶⁾ “No. 2 US Diplomat Says Iraq War Authorization ‘Should Be Repealed,’” *Defense News*, August 4, 2021. <<https://www.defensenews.com/congress/2021/08/03/no-2-us-diplomat-says-to-repeal-iraq-war-authorization-biden-doesnt-need-it/>>

⁽¹⁵⁷⁾ “Senate Panel OKs Iraq War Authorization Repeal,” *Defense News*, August 5, 2021. <<https://www.defensenews.com/congress/2021/08/04/senate-panel-oks-iraq-war-authorization-repeal/>>

⁽¹⁵⁸⁾ “Senators Worry Time Running out on Updating 2001 Military Authorization,” *Roll Call*, August 3, 2021. <<https://www.rollcall.com/2021/08/03/senators-worry-time-running-out-on-updating-2001-military-authorization/>>

保障権限法案が上院に提出された⁽¹⁵⁹⁾。法案提出者は民主党のマーフィー上院議員で、サンダーズ上院議員に加え、共和党のリー上院議員も共同提案者となっている。この法案は3章構成で、武力行使に加え、武器輸出と緊急事態宣言に関する手続を定めている。武力行使については、これまで問題となってきた「敵対行為」について、米軍に対する攻撃のない場合、攻撃が遠隔操作で行われている場合、交戦が散発的な場合のいずれも該当すると明記している。また、議会承認がない場合の撤退期限を当初報告から20日に短縮し、期限後は自動的に武力行使への予算拠出を禁じる条項も存在する。さらに、議会承認は2年以内に失効し、攻撃対象を拡大する場合には新たな議会承認が必要となる。

9月末には下院でも、ほぼ同趣旨の超党派法案が提出された⁽¹⁶⁰⁾。しかし、いずれの法案も、2022年1月末の時点では審議入りしていない。仮に審議されたとしても、これまで大統領権限の制約に消極的な姿勢を示してきた共和党議員からの賛同は容易には得られないと予想される。事実、上院の法案提出者の一人も、原案のまま議会を通過する見込みはないが議会内の議論を活性化することを望んでいると匿名で語っている⁽¹⁶¹⁾。

おわりに

米国史上で最も長い戦争となったアフガニスタン戦争は、2021年8月末に終結した。しかし、2001年AUMFに基づく軍事行動は、アフガニスタンを含む世界各地で今も続いている。前述したように、オバマ大統領は2013年に、対テロ戦は「全ての戦争と同様に終わらなければならない」と述べたが、それから約9年が経過してもこの戦争は終わっていない。9.11後に採択された2つのAUMFも、戦争の長期化を促す方向で作用した。もし2001年AUMFと対イラクAUMFがより明確かつ限定的な言葉で書かれていたら、状況は今とは異なっていた可能性もある。

本稿で見てきたように、戦争権限に関する考え方は共和党・民主党間のみならず、同一党内でも政治的立場によって大きく異なる。また、保守とリベラルの分断がますます進展する米国内の政治状況を反映して、AUMFに関する論議も党派的な色彩を帯びることが多い。武力行使について議会が一定の役割を果たすべきという原則を否定する議員は存在しないが、議会がどのような役割を果たすべきかについてコンセンサスは形成されていない。その結果、議会は行動することができなくなり、その間に大統領の権限拡大が進行するという悪循環に陥っていると考えられる。

武力行使をめぐる政府と議会の役割分担は、議会制民主主義を採用する全ての国にとって重要な課題である。米国は数多くの武力行使を行っているため、この課題が他国よりも顕在化しているにすぎない。武力行使に関する政府の権限を過度に制約してしまえば、国家の安全に悪影響を及ぼすおそれがある。一方で、武力行使という重大な決定には、他の種の決定と同等あるいはそれ以上に、国民の代表である議会の意思を反映させるべきとの考え方にも一定の説得力がある。政府と議会との適切なバランスをいかに見いだすか、これは民主主義国に共通する難問だと言えよう。

(ふくだ たけし)

(159) National Security Powers Act of 2021, S.2391, July 20, 2021.

(160) National Security Reforms and Accountability Act, H.R.5410, September 29, 2021.

(161) "Bill Aims to Reassert Congress's National Security Power," *Washington Post*, July 21, 2021, p.A3.