

オバマ政権と無人航空機による標的殺害

—テロとの戦争と司法省法律顧問室意見書—

梅川 健

鹿島平和研究所 特別研究員、首都大学東京 都市教養学部 法学系 准教授

はじめに

アーサー・シュレジンジャー Jr. は、『アメリカ大統領と戦争』の中で、「大統領の権力が強くなり、大統領の説明責任がないがしろにされることによって憲法上の均衡が崩れるとき、大統領は帝王的になる」と論じている。アメリカ大統領が「外交問題において行動を起こす場合には、連邦議会も連邦裁判所も、報道機関も市民も、自分たちの持つ情報や判断に自信が持てず、大統領の権威の前に畏縮してしまう傾向が強くなる」という^{*1}。

このような傾向は、合衆国憲法の制定者たちの意図していたところではなかった。憲法制定者たちは注意深く、戦争に関わる権限を、大統領と議会に分割していた。大統領は、軍の最高司令官としての地位を与えられていたものの、宣戦布告の権限、軍隊を招集する権限、予算を作成する権限は、議会に与えられていた。本来的に、アメリカ政府にとって、戦争とは、大統領と議会との共同行為であった。しかしながら、シュレジンジャーが指摘するように、外交と戦争の分野において、大統領は他の部局からの監視を逃れやすい状況にあり、現代の大統領は、この状況の中で行動している。特に、強大な権力を振るいつつ、説明責任を果たさない大統領を、シュレジンジャーは帝王的大統領と呼ぶ^{*2}。

帝王的大統領制という言葉は、そもそもは、シュレジンジャーがニクソン政権を呼称するために用いたものであったが、冒頭に引用した彼の文章は、ジョージ・W・ブッシュ政権について書かれたものであった。ブッシュ大統領につきまっていた、「帝王的大統領の再来」というイメージは、オバマ大統領によってぬぐいさられたのだろうか。本論文の目的は、2014年6月現在のバラク・オバマ政権が、テロとの戦争という側面において、前政権とどのような関係にあるのかを確かめることである。

オバマ大統領は「変革」を掲げて、2008年大統領選挙に勝利し、政権一期目には、国内政策の領域において大きな成果をあげることに成功した。特に、健康保険改革法の成立は、民主党の長年の夢の実現だった。他方、外交政策においても、オバマ政権は、ブッシュ政権の単独行動主義から舵を切り、対話を重視し、国際社会における問題に複数の国家で協力するという多国間協調主義を採用したとされる。

ただし、オバマ大統領は、テロリズムとの戦いについては、一貫した態度を示している。オバマは、選挙期間中に、イラク戦争反対を公約として掲げていたが、同時に、アフガニスタンにおけるテロリズムとの戦いについては、強い支持を表明していた。オバマが大統領に就任した年に受賞し

*1 アーサー・シュレジンジャー Jr. (2005)、55-56。

*2 同上。Arthur M. Schlesinger (2004)。

たノーベル平和賞の式典では、「交渉では、アルカイダの指導者たちに武器を放棄させることはできない」と述べ、さらに「平和を維持する上で、戦争という手段にも役割がある」とも述べている*3。すなわち、テロリズムとの戦いに関しては、就任以前から、タカ派的であったといえる*4。

オバマ政権は、テロリズムとの戦いにおいては、ブッシュ政権よりも、さらに一步踏み込んでいる。特に、オバマ政は、ブッシュ政権には見られなかったような、無人航空機 (Unmanned Air Vehicle) の運用を始めている。無人航空機とは、操縦者が搭乗しない飛行機のことであり、現在では偵察に特化したグローバル・ホークや、攻撃能力をもったプレデターといった機種がアメリカによって運用されている*5。パキスタン領内における無人航空機による攻撃の回数は、ブッシュ政権が、2004年から2008年の5年間に42回であったのに対して、オバマ政権は、2009年から2012年の4年間に252回であり、オバマ政権がブッシュ政権に比べて、無人航空機による攻撃を積極的に用いていることが見て取れる*6。両政権の違いは、無人航空機攻撃の頻度だけではない。オバマ政権は、無人航空機によって、テロリズムに関与していたアメリカ国民の殺害を行った。これは、ブッシュ政権には見られなかった行動である。

無人航空機による攻撃にそのものについては、近年、盛んに研究がなされているが、本論文では、その中でも、無人航空機によるアメリカ国民の殺害に焦点を当てる*7。オバマ政権による無人航空機攻撃で殺害された最初のアメリカ国民の標的が、アンワル・アル・アウラキ (Anwar al-Awlaki) であった。彼は、2011年9月30日に、潜伏していたイエメンにおいて、無人航空機からのミサイル攻撃によって殺害された。彼は、アラビア半島のアルカイダ (Al-Qaeda in the Arabian Peninsula) の中心的な指導者だと目されていた。

アウラキの殺害については、様々な疑問が投げかけられた。第一に、アウラキの殺害は、1981年にロナルド・レーガン大統領が大統領令 12333*8によって禁止した、政治的暗殺にあたるのではないか、という疑問であった。第二に、アメリカ連邦刑法は、アメリカ国外において、アメリカ国民がアメリカ国民を殺害することを「不法な殺害 (unlawful killing)」として禁じている*9。アウラキはアメリカ国民であり、無人航空機による殺害もアメリカ国民の手によって行われたのであれば、この殺害は、連邦刑法が禁止する殺害にあたるのではないか、という疑問が提示された。第三に、アメリカ合衆国憲法はアメリカ国民に対して、修正第4条において、身体および住居に対する不合理な捜索や押収からの保護を認めており、修正第5条では、法の適正手続きによる保護を認めているが、アウラキの殺害はこれらの憲法上の規定に違反しているのではないかという疑問である。本論文では、オバマ政権による無人航空機が、これらの問題を前にして、どのように運用されていたのかを明らかにする。

アウラキ殺害に関する出来事について、時系列に沿ってまとめておきたい。アウラキという名前がメディアに登場したのは2010年だった。2010年4月6日に、『ニューヨーク・タイムズ』は、

*3 Barak Obama, "Remarks by the President at the Acceptance of the Nobel Peace Prize," December 10, 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-acceptance-nobel-peace-prize>.

*4 久保文明 (2014)。

*5 矢野哲也 (2012)、神田英宣 (2013)。

*6 Peter Bergen, "CIA drone war in Pakistan in sharp decline," Cnn Online <http://edition.cnn.com/2012/03/27/opinion/bergen-drone-decline/>.

*7 Bashir & Crews ed. (2012). Gardner (2013).

*8 Executive Order 12333, <http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12333.html>.

*9 18 U.S.C. § 1119(b).

オバマ政権がイエメンに潜伏しているアウラキを無人航空機による殺害の標的リストに加えたことを報じている^{*10}。アウラキがリストに追加された理由は、2009年12月25日に起きたデトロイト航空機爆破テロ未遂事件に関与していたためだとされる^{*11}。その後、2010年7月に、アウラキ殺害を正当化する司法省法律顧問室意見書が秘密裏に作成され、この意見書に支えられて2011年9月30日に攻撃が実行された。

2011年10月、『ニューヨーク・タイムズ』がアメリカ連邦政府を相手取り、存在が噂されていた司法省法律顧問室意見書の公開を求めて裁判を起こした。オバマ政権は裁判の中で、意見書の存在を認めず、2013年1月の連邦地方裁判所の判決で、『ニューヨーク・タイムズ』の請求は棄却された^{*12}。『ニューヨーク・タイムズ』は、連邦控訴裁判所への上訴を行い、裁判を続けた。

2013年2月、NBCニュースが、連邦政府による標的殺害に関する司法省白書(“Department of Justice White Paper”)をスクープした^{*13}。この文書は、当時、最も詳細に政府による標的殺害の正当性を論じる法律意見書であったが、アウラキという具体的な標的については言及していなかった。この白書は、主に、連邦議会議員へのブリーフィングのために用いられたものだと推測されている。この文書のリークの後、オバマ政権は2013年5月22日に、無人航空機攻撃の基準を定める大統領政策方針^{*14}の策定を行い、23日には、その基準についての演説を行った^{*15}。

『ニューヨーク・タイムズ』が司法省法律顧問室意見書の公開を求め争っていた裁判は、2014年6月23日に転機を迎えた。第2区連邦控訴裁判所はアウラキ殺害の法的根拠となったとされる法律顧問室意見書の公開を連邦政府に命じ、連邦政府は、一部を編集した法律顧問室意見書を公開したのであった^{*16}。

本論文では、オバマ政権によって発表された無人航空機運用基準、オバマ自身による無人航空機運用についての演説を見た後に、アウラキ殺害を支えていた司法省の意見書を詳細に分析することによって、オバマ政権が、テロリズムとの戦いにおける大統領の権力をどのように認識していたのかを明らかにしたい。シュレジンジャーがブッシュ政権時代に危惧していたように、オバマ政権においても大統領の権力は、他の部局からの監視を逃れ、拡大し、憲法上の均衡を崩しているのだろうか。

1. 無人機攻撃に関するオバマ演説

オバマ政権は、アウラキ殺害に関する批判が高まる中、2013年5月22日に大統領政策方針(Presidential Policy Guidance)において、無人航空機を用いた標的殺害についての方針を打ち出

^{*10} Scott Shane, “U.S. Approves Targeted Killing of American Cleric,” *New York Times*, April 6, 2010.

^{*11} Charlie Savage, “Court Releases Large Parts of Memo Approving Killing of American in Yemen,” *New York Times*, June 23, 2014.

^{*12} Adam Liptak, “Secrecy of Memo on Drone Killing Is Upheld,” *New York Times*, January 2, 2013.

^{*13} “Department of Justice White Paper,” http://msnbcmedia.msn.com/i/msnbc/sections/news/020413_DDJ_White_Paper.pdf.

^{*14} Presidential Policy Guidance, “U.S. Policy Standards and Procedures for the Use of Force in Counterterrorism Operations Outside the United States and Areas of Active Hostilities,” May 22, 2013, <http://fas.org/irp/offdocs/ppd/ppg-fs.pdf>.

^{*15} Barack Obama, “Remarks by the President at the National Defense University,” May 23, 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/23/remarks-president-national-defense-university>. Charlie Savage and Scott Shane, “Memo Cites Legal Basis for Killing U.S. Citizens in Al Qaeda,” *New York Times*, February 5, 2013.

^{*16} Charlie Savage, “Court Releases Large Parts of Memo Approving Killing of American in Yemen,” *New York Times*, June 23, 2014.

した。翌 23 日、オバマ大統領は国防大学 (National Defense University) において、その方針についての演説を行っている。本節では、オバマの演説について見ていきたい^{*17}。

オバマによれば、アメリカは今なおテロリストの脅威にさらされているが、「しかし、我々が理解しなければならぬことは、脅威の形が、9.11 後と今日では変化していることである」と言う。9.11 後の脅威とは、アフガニスタンを中心とするテロリストの脅威であったが、現在ではアルカイダ勢力は「イエメンからイラクまで、ソマリアから北アフリカまで」広がり、「脅威は拡散している」。中でも、「最も活発であるのが、アラビア半島のアルカイダである」。

ここで問題となるのが、新たにアルカイダ勢力が広がっている地域において、それぞれの国家には、対応する力がないことであった。このような状況において「アメリカが、全てのテロリストを捕らえるために特殊部隊を派遣することは不可能」であり、それゆえ「アメリカは、ドローンと呼ばれる無人航空機によって、致死的かつ限定的な攻撃を、アルカイダに対して行う」とオバマは述べる。すなわち、アルカイダというテロリストのネットワークが、アフガニスタン以外の場所において拡散し、アメリカに対する新たな脅威となっており、その新しい脅威に対して、無人航空機という新しい方法を用いる必要があると、オバマは主張している。

無人航空機という新しいテクノロジーがもたらす問題についても、オバマは言及している。「誰が標的になるのか、なぜ標的になるのか、非戦闘員への被害はどれほどなのか、新しい敵をつくり出す危険性があるのではないが、そのような攻撃はアメリカ国内法上、または国際法上の合法なのか、アカウントビリティはあるのか、道徳性に問題はないのか」といった諸問題である。

オバマはこれらの問題を演説の中で列挙しながら、無人航空機による攻撃の合法性について、特に時間を割いて説明している。オバマによれば、無人航空機を用いた攻撃は合法である。「アメリカは 9.11 によってアルカイダに攻撃され、連邦議会は、武力行使を容認する決議を出した」。すなわち、「アメリカは、アルカイダ、タリバンとそれらを支える勢力との戦争状態」、言い換えれば「我々は、アメリカが止めなければ、アメリカ国民を殺害するような組織との戦争状態にある」。それゆえに、アメリカの戦争は、「正当な戦争 (just war) であり、適切な戦争であり、最終手段としての戦争であり、自衛のための戦争である」。オバマは、イエメンなどの地域における無人航空機を用いた攻撃が、自衛のための正当な戦争の一部であると主張している。

ただし、正当な戦争であっても、あらゆる手法が許されるわけではないという。オバマ政権は 4 年間にわたって、テロリストに対する攻撃についての枠組みを進め、5 月 22 日に大統領政策方針として公にした。オバマによれば、大統領政策方針において、無人航空機の運用を厳しく制限したという。

その方針によれば、テロリストが、アメリカ国民に対する継続的で切迫な脅威となっていなければならない。その上で、アメリカ以外の政府が、その脅威に対して適切に対応できない場合に限って無人航空機が用いられる。ただし、アメリカ国民に対する継続的かつ切迫な脅威となっているテロリストに対峙するときに、すぐさま無人航空機を使用するわけではない。オバマによれば、「我々の優先順位は、常に、テロリストの拘束、尋問、訴追」であり、「テロリストが拘束できる場合には、無人航空機による攻撃を行わない」のだという。

オバマは、このような枠組みに則った無人航空機の運用は、執政府外からのチェックも受けていたのだと主張する。オバマは次のように述べている。

^{*17} Obama, “Remarks by the President at the National Defense University”.

「私が、政権に就いた後、政府は、アフガニスタンとイラク外における全ての無人航空機による攻撃について、議会の担当委員会に報告してきた。繰り返したい。議会は、武力攻撃を容認しているだけでなく、無人航空機による全ての攻撃についても報告を受けている。全ての攻撃である。これには、アメリカ国民であり、アラビア半島のアルカイダの指導者の一人であるアンワル・アル・アウラキへの攻撃も含まれている。」^{*18}

それでは、アメリカ国籍を持つアウラキの殺害も、彼がアメリカ国民に対する継続的かつ切迫な脅威となっており、他国の政府による対応が不可能であり、さらにアメリカによる確保が不可能であった場合には、正当な戦争の一部であったということになるのだろうか。

オバマは、「アメリカ政府が、アメリカにおいて、法の適正手続きを無視して、無人航空機やショットガンによってアメリカ国民を殺害することは、憲法違反だと考える」が、「アメリカ国民が国外におり、アメリカに対する戦争をしかけ、アメリカ国民を殺害しようとしている場合、さらに、アメリカ政府も同盟国も、そのようなテロリストを拘束できないような場合、そのアメリカ人テロリストの市民権は、守られるべきではない」と断言する。

オバマはこのように判断するものの、アメリカ国民を標的とすることに法的な問題が生じうる可能性を認識しており、それゆえに、「政権は、アウラキの情報を、アウラキ殺害の何ヶ月も前に司法省に提出し、攻撃の前には連邦議会にも報告した」と述べている。

2. 大統領政策方針

2013年5月22日、オバマ大統領は、無人航空機攻撃に関する基準と手続きを、大統領政策方針 (Presidential Policy Guidance) という形式で公表した。オバマ政権はこれまで、国家安全保障についての大統領の決定を通達するための手段として、大統領政策指令 (Presidential Policy Directives) という形式を用いており、大統領政策方針という形式は、無人航空機攻撃に関する基準と手続きの制定のために、初めて用いられた形式であった^{*19}。大統領政策方針という文書が作られた目的は、「大統領がこの文書を、連邦議会議員のみならず、ひろく、アメリカ国民と共有することによって、執政府の説明責任をはたそうとしている」ことを伝えるためであった^{*20}。

大統領政策方針の中では、アメリカ領土外における無人航空機攻撃が行われる基本方針と詳しい条件が明らかにされ、政権内部での攻撃に関する意思決定の方法についても示されている。基本方針として強調されていることは、無人航空機による攻撃は、最も優先されるべき選択肢ではないということである。テロリストを拘束できる場合には、拘束が優先される。なぜならば、「拘束によって、情報を引き出し、テロリストの拠点を無力化する可能性が高くなるためである」。無人航空機による攻撃は、「テロリストの拘束が不可能であり、脅威に対抗するための代替手段がない場合に限られる」。

このような基本方針に則って、次のような条件が、アメリカ領土外の無人航空機による攻撃には必要だとされる。第一に、無人航空機による攻撃は「テロ組織の指導者に対してのものであるか、テロ攻撃に用いられる兵器そのものに対してでなければならない」とされ、武力行使の対象を制限

^{*18} Obama, "Remarks by the President at the National Defense University".

^{*19} 大統領政策指令は、2014年7月現在で、28通が出されており、そのうち10通が公開されている。http://fas.org/irp/offdocs/ppd/.

^{*20} Presidential Policy Guidance, "U.S. Policy Standards and Procedures for the Use of Force in Counterterrorism Operations Outside the United States and Areas of Active Hostilities," May 22, 2013

している。第二に、無人航空機による攻撃は、標的となるテロリストが、「アメリカ国民に対して、継続的かつ切迫した脅威となっている場合にのみ」行われる。「全てのテロリストが、継続的かつ切迫した脅威となっているわけではなく、そのような場合には、致命的な攻撃を行わない」としている。第三に、「ターゲットとなるテロリストの確保が不可能」であり、「本来対応すべき現地政府が、脅威に対応できないこと」が必要である。第四に、無人航空機による攻撃を予定している場所に、「ほぼ確実に、ターゲットが存在しており、非戦闘員には被害が及ばない」場合に限定されるとされている。

このような無人航空機による攻撃に関する基本方針は、前節でとりあげた 5 月 23 日のオバマ演説と内容を同じくしている。やはり強調されている点は、テロリストへの無人航空機による攻撃は、拘束が不可能な場合に限定されるという点である。どのような場合に無人航空機による攻撃を行うのかという方針を定めている文書の性質上、23 日演説でたびたび触れられていた無人航空機攻撃の合法性への言及はほとんど見られない。無人航空機攻撃の対象が、継続的かつ切迫した脅威となっているテロリストに対するものに限られるとしている点を、23 日演説を援用して理解すれば、そのようなテロリストへの攻撃は、議会による武力行使容認決議によって認められた武力行使の範囲内であり、合法であるということになるのか。

大統領政策方針では、政権内部での意思決定の方法について定められている。これは、オバマ大統領の演説には見られなかったものである。大統領政策方針は次のように定める。

「テロリストに対する攻撃の決定は、政府高官が行う。国家安全保障政策の責任者、各省の長官や副長官が、提案されている攻撃が、我々の基準に合致するかを判断する。その後、各省の法律家が、攻撃提案の合法性を審査し、判断する。」

この意思決定に関する部分が、大統領政策方針の中でも最も重要な部分であると思われる。大統領を長とする執政府と行政組織の中で、予定されている攻撃が基準に合うかを判断し、さらに、その攻撃が合法であるかを決定するという、ここで示されている手続きは、大統領は、立法府と司法府とは独立して、独自に決定を行うことができるということ前提としている。

他の三権との関係については、翌 23 日の演説で、オバマ大統領は「政府は、アフガニスタンとイラク外における全ての無人航空機による攻撃について、議会の担当委員会に報告してきた」と述べているが、無人航空機による攻撃の手続きについて定めた大統領政策方針は、議会による同意を必要とせず、議会への報告さえも、手続きには組み込まれていない。

さらにオバマは大統領政策方針の末尾を、「これらの新しい基準と手続きは、非常事態において行動する大統領の権限を制約するものではない」と結ぶ。つまるところ、大統領政策方針は、無人航空機による攻撃の手続きを定めるものの、その手続きは大統領を長とする執政府と行政組織によって進められ、議会や裁判所による抑制が働きにくい仕組みとなっており、さらには、この手続きさえも、非常事態の場合には大統領によって停止されるという性質のものであった。オバマ政権は、この文書を公開することによって、無人航空機による攻撃についてのアカウンタビリティを確保することを目的としていたが、この文書は、むしろ、大統領の行動を抑制することは難しいということを示している。

3. 司法省法律顧問室意見書

2014年6月23日に、第2区連邦控訴裁判所が重要な判決を下した。アウラキの殺害の法的根拠となったとされる司法省による意見書の公開を、連邦政府に命じたのである^{*21}。この訴訟の始まりは、2011年9月のアウラキ殺害から一週間後の2011年10月に、『ニューヨーク・タイムズ』と、リベラル派の訴訟団体であるアメリカ自由人権協会 (American Civil Liberties Union) が原告となり、一部がリークされていたアウラキ殺害を正当化する意見書を、情報公開法に基づいて開示するよう請求したことが始まりであった。

オバマ政権は当初、そのような意見書は存在しないとして裁判を争った。2013年1月に下された連邦地方裁判所の判決では、「意見書の公開を公開するかどうかについて結論を下すことは、当法廷の限界を超える」とされ、意見書の公開にはいたらなかった^{*22}。原告側は上訴し、2014年6月23日、第2区連邦控訴裁判所は、アウラキ殺害の根拠となった意見書について、一部の編集を認めつつも、その大部分の公開を連邦政府に命じた。本節では、この意見書の内容について詳しく見ていきたい。

アウラキ殺害を法的に正当化する意見書は、彼が殺害される2011年ではなく、その一年前の2010年に、既に準備されていた。この意見書は、司法省法律顧問室 (Office of Legal Counsel) のディヴィッド・バロン (David Barron) によって執筆されていた。司法省は、行政組織内における法解釈の責任者であり、行政組織が被告となった場合には弁護を務める。各省庁は、制定法の解釈について疑問がある場合には司法省に問い合わせ、司法省は行政組織内について拘束力のある回答を行う。中でも、司法省法律顧問室には特別な重要性がある。司法省の各部局は、それぞれが特定の法分野を専門としているが、法律顧問室が専門とするのは合衆国憲法である。すなわち、連邦政府による行動が、憲法に合致するのか、違反しているのかを、行政組織内で判断する組織が、司法省法律顧問室なのである^{*23}。

2010年当時、法律顧問室の中心的な人物がバロンであった。彼は、オバマ政権発足の際の政権移行チームにおいて司法省人事に関わっており、政権発足後は、18ヶ月に渡って法律顧問室に務めた。バロンの専門分野は、合衆国憲法、大統領の戦争権限、権力分立制といったものであり、司法省において憲法問題を扱う法律顧問室に必要とされる専門知識を持っていた^{*24}。

2009年のデトロイトにおけるテロ未遂事件にアウラキが関わっていたという情報を基に、バロンは、アウラキを標的殺害の対象とすることを正当化する法律意見書を早々に準備し、その後、修正を施し、2010年7月に最終的な意見書を書き上げた^{*25}。このバロン意見書が、大統領にアメリカ国外におけるアメリカ人の殺害を行うことの法的根拠を与えることになった。

バロン意見書の要点は、以下の3点にある。第一に、アウラキの殺害は暗殺ではなく、議会の授

^{*21} Charlie Savage, "Court Releases Large Parts of Memo Approving Killing of American in Yemen," *New York Times*, June 23, 2014. 公開された意見書は以下から入手できる。David Barron, "Memorandum for the Attorney General," July 16, 2010. <http://www.washingtonpost.com/r/2010-2019/WashingtonPost/2014/06/23/National-Security/Graphics/memodrones.pdf>.

^{*22} Adam Liptak, "Secrecy of Memo on Drone Killing Is Upheld", *New York Times*, January 2, 2013.

^{*23} Office of Legal Counsel, "About the Office," <http://www.justice.gov/olc>

^{*24} バロンは、クリントン政権末期の1996年から1999年の期間にも、司法省法律顧問室で勤務していた。彼はハーバード大学ロースクールで教えた経験を持ち、現在では、第1区連邦控訴裁判所の裁判官を務めている。 <http://www.law.harvard.edu/faculty/directory/10046/Barron>, <http://www.ca1.uscourts.gov/david-j-barron>.

^{*25} Charlie Savage, "Court Releases Large Parts of Memo Approving Killing of American in Yemen", *New York Times*, June 23, 2014.

権に基づいた戦争の一部であり、合法的である。第二に、アウラキの殺害は、アメリカ国外において、アメリカ国民がアメリカ国民を殺害することを禁止する連邦刑法に抵触しない。第三に、アメリカ合衆国憲法は、アメリカ国民に対して、法の適正手続きによる保護を認めているが、アウラキを標的殺害の対象とすることは可能である。以下では、それぞれの点について詳しく見ていきたい。

第一に、バロン意見書は、アメリカ国外において、アメリカ国民がアメリカ国民を殺害することを禁じている連邦刑法の条文^{*26}が、米軍もしくはCIAによるアウラキの殺害には適用されないと主張する。バロンによれば、連邦刑法は、アメリカ国外における、アメリカ人による「不法な殺害 (unlawful killing)」を禁じているにすぎない。そのような「不法な殺害」は、連邦職員によるテロリストの殺害には適用されないと、バロンは言う。なぜならば、一般的に、アメリカの多くの州刑法では、「政府職員が致死となる武器を用いたとしても、その政府職員が、職務として遂行しており、武器の使用が必要不可欠であると認識していた場合には、不法な殺害にはあたらない」とされており、この法理が、連邦刑法の場合にも働くと、バロンは主張する^{*27}。

ここで注意しなくてはならないことは、バロンが取り上げている連邦刑法の条文には、どのような場合に「不法な殺害」にあたらないのかについては、詳細な規定は一切ないということである。この点についてバロンは、連邦刑法が立法された際の議会の議論や委員会資料といった立法史に遡って、立法者の意図を探っている。その結果、彼は、「議事録のどの部分にも、どの委員会記録にも、議会が、政府職員についての免責事由を認めないとしている記述はない」ことを発見する。これをもって、バロンは、議会がそのような免責事由を暗に認めているのだと結論する。すなわちバロンは、政府職員による職務上の殺害の場合には連邦刑法上の罪を問われないという免責事由を排除するような議論が議会でなされていなかったということを根拠に、そのような免責事由を認めることができると結論しているのである^{*28}。

仮に、バロンが主張するように、テロリストの殺害が、政府職員による職務の場合には、連邦刑法上の罪に問われないと解釈できたとしても、次に問題になるのは、アメリカが宣戦布告をしていない外国に潜伏するテロリストを殺害することは、正当な政府職員の職務にあたるのかどうか、という点である。

この点について、バロン意見書は、アウラキの殺害は、議会の授権に基づいた戦争の一部であり、合法的だと主張する。これがバロン意見書の第二の論点である。2001年9月11日の同時テロ攻撃を受けて、アメリカ連邦議会の上下両院は、テロ組織に対する武力行使を容認する決議を出した。より具体的には、上下両院は、大統領に武力行使を認めるという内容の法案を作成し、ジョージ・W・ブッシュ大統領が2001年9月18日に署名することによって、効力を持つ法律として成立した^{*29}。武力行使容認決議では、議会は、9.11のテロ攻撃を計画し、遂行し、関与した組織に対して、必要かつ適正な (necessary and appropriate) 武力を行使することを大統領に許可している^{*30}。

バロン意見書は、「アメリカ政府は、アンワル・アル・アウラキが、アラビア半島のアルカイダの一員であると結論」しており、武力行使容認決議は、大統領によるテロ組織への武力行使を認め

^{*26} 18 U.S.C. § 1119(b)

^{*27} Barron, "Memorandum for the Attorney General," 17.

^{*28} Ibid., 17-19.

^{*29} Richard Grimmett, "Authorization For Use of Military Force in Response to the 9/11 Attacks(P.L. 107-40): Legislative History", *CRS Report for Congress*, January 16, 2007.

^{*30} Barron, "Memorandum for the Attorney General," p21.

ているため、「国防総省はテロ組織の指導者への攻撃を、武力行使容認決議の枠内で行うことが可能であり、合法的な行動である」としている^{*31}。アウラキを標的殺害の対象とすることは、レーガン大統領が大統領行政命令で禁止した政治的暗殺にはあらず、戦争の枠内であるために合法的な殺人だと結論したのである。

上述のように、バロン意見書は、イエメンに潜伏するテロリストへの攻撃が、議会による武力行使容認決議に基づいた戦争の一部を構成しているために、アメリカ軍による無人航空機のオペレーションは正当化可能だと主張している。問題は、諜報機関である CIA によるオペレーションも、同様の理屈で正当化できるのかという点である。実は、2014年6月23日に公開されたバロン意見書では、CIAによるオペレーションの合法性について述べられていると思われる部分のほとんどが白塗りで消されており、読むことができない^{*32}。

第三に、バロン意見書は、アウラキの殺害に関して憲法上の疑念についても答えている。アウラキはアメリカ国民であり、それゆえに、彼がアメリカ国外にいようと、身体および住居に対する不合理な捜索や押収を禁じる憲法修正第4条と、法の適正手続きを認める憲法修正第5条の保護を受けるはずである。しかしながら、アウラキに対するオペレーションは、これらの憲法上の規定によって制限されることはない、バロン意見書は主張する。バロン意見書によれば、特定の場合には、憲法による個人の保護は「停止 (seizure)」されるのだという。

バロン意見書は、過去の連邦最高裁の判決^{*33}を引用して、「連邦最高裁は、憲法修正第4条の「停止」の合憲性を明確に述べている。修正第4条によって守られる個人の利益と、国家利益の重大性を考量することによって、「停止」は合憲になりうる」と述べている^{*34}。

ここで注意しなければならないのは、個人の利益と国家利益の比較考量を行うのは誰かという点である。バロンが引いている連邦最高裁判決では、最終的な利益考量は連邦最高裁が行っているのに対して、バロン意見書では、これから行おうとするオペレーションに関する利益考量は、「政府の高官 (high-level government officials)」が行うとされる。この場合、政府の最高位の高官は大統領ということになる。バロン意見書によれば、「政府の高官が、標的となっている人物が危険な適性勢力の一員であり、継続的で切迫した危険をアメリカに対して与えており、なおかつ、国外で確保することが不可能だと判断した場合には、致命的な武力の行使は、修正第4条に違反しない」。最後に、バロンは、「修正第4条によって守られる個人の利益は、国家利益よりも軽く、個人の利益の侵害は正当化される」と意見書を結んでいる^{*35}。

おわりに

非常事態において、大統領が平時とは異なり、強大な権力を用いるという事例は、アメリカの歴史を振り返れば、いくつも見つけることができる。例えば、南北戦争を戦ったリンカーンや、第二次世界大戦を戦ったフランクリン・ローズヴェルトの行動は、その典型だと理解されている。ただし、シュレジンジャーによれば、これら的大統領に共通していたのは、非常事態における自らの行動が、憲法から逸脱した行為であると自覚し、常に、他の部局からの承認を必要としていたという

*31 Ibid.

*32 Ibid., 31.

*33 *Tennessee v. Garner*, 471 U.S. 1, 8 (1985). *Scott v. Harris*, 550 U.S. 372, 383 (2007)

*34 Barron, "Memorandum for the Attorney General," 41.

*35 Ibid. 憲法修正第5条については、「我々は、同様の理由によって、ここで議論されているオペレーションが、合憲であると判断する」とあるが、前段落が白塗りに編集されており、何と同様であるのか判別できない。Ibid., 38-39.

点であった。このような 19 世紀後半から 20 世紀前半の大統領に対して、20 世紀後半の大統領は、非常事態において自身が必要だと認識した行動をとることが、憲法に定められた大統領権限の一部だと主張してきたと、シュレジンジャーは言う。

非常事態において、早急な対応をするために、大統領が問題に対処するということは、現在のテロとの戦争においても必要なことであろう。本論文の目的は、テロとの戦争そのものの是非を問うことではなく、無人航空機による攻撃の効果を図ることもない。本論文の目的は、テロとの戦争を戦うアメリカが、その政治体制の根本を支える三権分立制の原則から、逸脱してきているのかどうかを検証することにあつた。

そこで、本論文では、オバマ政権における無人航空機による標的殺害について、政権がどのような正当化を行っているのかを、政権の示した基準、オバマ大統領による演説と司法省が準備した意見書から明らかにした。改めて確認しておく、主要な論点は三つであった。第一に、アウラキの殺害はレーガン大統領が禁じた政治的暗殺ではなく、2001 年の議会による武力行使容認決議に基づいた戦争の一部であり、合法的である。第二に、アウラキの殺害は、アメリカ国外において、アメリカ国民がアメリカ国民を殺害することを禁止する連邦刑法に抵触しない。これは、連邦刑法には規定がなく、さらには立法史においても明確に示されていなかったものの、連邦政府職員が、職務として遂行している限り、連邦刑法上、免責されるという理屈であった。第三に、アメリカ国民は、合衆国憲法修正第 4 条によって、令状のない身体を押収から保護され、修正第 5 条によって、法の適正手続きによって保護されるはずであるが、政府高官によって、国家利益が個人の保護法益よりも重大であると判断されれば、その個人の憲法上の保護が停止されるとされていた。

以上の三つの論点について共通していることは、アウラキ殺害の合法性の根拠となる法解釈と憲法解釈について、執政府と行政組織が、最終的な法解釈を行うことができるということ、疑っていないという点である。無人航空機による標的殺害を行うにあたり、大統領が議会の同意を取り付けるという手続きは存在しないし、そのような必要性への言及も見られない。また、裁判所による事前の承認も必要としていないのである。

たしかに、オバマは 2013 年 5 月 23 日の演説で、全ての無人航空機攻撃の前に、議会の担当委員会へ報告をしてきたと述べている。この「報告」については、どのような性質のものであったのかは明らかでないが、政権が頼りにしていた理屈から考えると、単なる「報告」であり、議会担当委員会に、攻撃を差し止める権限が留保されていたかどうかは疑わしい。

裁判所との関係では、法律顧問室意見書の第三の論点が特に問題である。ここでは、アメリカ国民の憲法上の権利が、執政府の高官の判断によって停止されるとされているが、そのような権能は、まさに、司法府のものであったはずである。大統領と行政組織の高官たちのみで、無人航空機によるオペレーションの合憲性が判断されるという仕組みは、三権の抑制と均衡のバランスを大きく崩しているように見える。

非常事態における決定は、常に、迅速な決定を必要とするであろうし、決定を下す根拠となる情報については機密性が求められる。近年のアメリカ大統領は、このような必要性に迫られて、執政府内に情報を蓄積し、政策決定を行ってきた。この成果は、例えばブッシュ政権が繰り返し述べていたように、9.11 以降、アメリカ本土において大規模なテロ攻撃が発生していないことに、認めることができるかもしれない。

ただし、議会と裁判所からの監視を逃れるような大統領による行動は、間違いを起こすこともあった。ブッシュ政権ではグアantanamoにおける拷問が問題となった。この拷問に正当化の根拠を

与えていたのも、秘密裏に作成された司法省の意見書であった^{*36}。オバマ大統領は、就任直後に、本来であれば数十年は機密解除されないはずであったその法律意見書を公開し、ブッシュ政権の行いの是非を追及し、その姿にアメリカの人々はアメリカの変化を感じた。ところが、本論文が示したように、無人航空機による攻撃は、ブッシュ政権の拷問のケースと非常に似通っている。オバマ政権は、秘密裏に作成した司法省意見書を根拠とし、他の部局からの承認を必要としていなかったのである。オバマ大統領による無人航空機の運用は、この点において、合衆国憲法の想定していた三権分立制の原則から逸脱している可能性が極めて高いといえよう。

参考文献

- Bashir, Shahzad & Robert D. Crews eds., 2012, *Under the Drones: Modern Lives in the Afghanistan-Pakistan Borderlands*, Harvard University Press.
- Crenson, Matthew A. & Benjamin Ginsberg, 2007, *Presidential Power: Unchecked and Unbalanced*, Norton.
- Fisher, Louis, 2004, *Presidential War Power 2nd edition*, Lawrence: University Press of Kansas.
- , 2005, *Military Tribunals and Presidential Power: American Revolution to the War on Terrorism*, University Press of Kansas.
- Gardner, Lloyd C., 2013, *Killing Machine: The American Presidency in the Age of Drone Warfare*, The New Press.
- Goldsmith, Jack, 2009, *The Terror Presidency: Law and Judgment Inside the Bush Administration*, W. W. Norton & Company.
- Roth, Kenneth, 2013, “What Rules Should Govern US Drone Attacks?,” *The New York Review of Books*, April 4.
- Schlesinger, Arthur M., 2004, *The Imperial Presidency*, Houghton Mifflin.
- 神田英宣, 2013, 「UAV の開発・運用動向と日本の安全保障」『防衛研究所紀要』15(2) .
- 久保文明, 2014, 「オバマ外交のヴィジョン：あるいはオバマ外交にヴィジョンはあるのか？」『国際問題』630 .
- アーサー・シュレジンガー Jr., 2005, 『アメリカ大統領と戦争』岩波書店 .
- ピーター・シンガー, 2010, 『ロボット兵士の戦争』NHK 出版 .
- 中山俊宏, 2003, 「米国におけるインテリジェンス活動の法的基盤：行政特権と国家安全保障令を中心に」『米国の情報体制と市民社会に関する調査』平成 14 年度外務省委託研究報告書 .
- , 2013, 『介入するアメリカ：理念国家の世界観』勁草書房 .
- 矢野哲也, 2012, 「米国の無人機による新たな軍事行動について」『防衛研究所紀要』15(1) .

^{*36} Goldsmith (2009).