

Ⅲ 研究ノート Ⅲ

米国のシリア空爆と国際法

澤 喜司郎

はじめに

米軍は2014年9月22日（現地時間23日）に、シリア領内のイスラム国に対する空爆を開始したと発表し¹⁾、空爆にはサウジアラビア、ヨルダン、アラブ首長国連邦（UAE）、バーレーンの中東4か国も参加しました。この中東4か国は米国が主導する有志連合に加わり、「イスラム国と同じイスラム教スンニ派だが親欧米国家。もともとイスラム国から敵視されており、イスラム国を弱体化させることが自国の体制維持につながると考え、攻撃参加に踏み切った」（「読売新聞」2014年9月24日）とされています。²⁾

バラク・オバマ大統領は9月23日にホワイトハウスで記者団に、「共通の安全のため、友好国と協力して立ち向かうことを誇りに思う」と述べ、中東諸国と連携した軍事作戦であることを強調しました。しかし、米軍に同調してイラク領内で空爆を行っているフランスは、シリア空爆への参加を見送りました³⁾。米軍によれば、2015年1月現在、イラク領内でのイスラム国に対す

- 1) 米国が2014年8月8日に開始したイラク空爆に続き、有志連合を率いてシリア領への空爆に踏み切ったことで、イスラム国掃討作戦は新たな局面を迎えました。米国は、シリアのアサド政権と敵対関係にあり、同政権と戦闘を続けるイスラム国を空爆することはアサド政権を利する恐れもありますが、国際社会の大きな脅威となったイスラム国掃討を優先した形とされています（「読売新聞」2014年9月24日）。
- 2) 当初、カタールも空爆に参加したと報じられていましたが、カタール軍機は空爆自体には参加せず、支援に回ったと報じられています（「時事通信」2014年9月23日16時26分配信）。
- 3) フランスがシリア空爆を見送ったのは、空爆がアサド政権の側面支援につながるとの懸念があるためで、ローラン・ファビウス外相は9月22日の仏民放テレビBFMで「シリアでイスラム国が追われた地域を、アサド政権が奪うことがあってはならない」と語っ

る空爆に参加している米国以外の有志連合はフランス、英国、デンマーク、ベルギー、オランダ、オーストラリア、カナダの7か国で、米国がシリア空爆を開始した時点と比べれば増えています。しかし、シリア領内でのイスラム国に対する空爆に参加している米国以外の有志連合はバーレーン、ヨルダン、サウジアラビア、アラブ首長国連邦の4か国のままです（「読売新聞」2015年1月21日）。

イラク領内での空爆に参加しているフランスや英国などの国々が、シリア領内での空爆に参加していないのは、国連安全保障理事会（以下、安保理と略す）の決議のないシリア空爆が国際法に違反すると考えているからです。

たとえば、デービッド・キャメロン英首相は9月23日に、米軍などのシリア空爆への支持を表明しましたが、英国の参加は検討を要するとの考えを示しました。というのは、野党・労働党がシリア空爆には安保理決議を必要とする主張し、またイラク戦争参戦以降には国際法に疑義のある武力行使に慎重な英議会が、2013年8月の化学兵器使用を巡るアサド政権への空爆を拒否し、キャメロン首相は武力行使を断念させられる事態に追い込まれたことがあるからです。欧州の国々は、ロシアによるクリミア半島編入やウクライナ東部への軍事介入を国際法違反と批判してロシアに経済制裁を科しているため、ロシアが「国際法違反だ」と批判し、「安保理決議が必要だ」と主張しているシリア空爆に参加すれば、ロシアにウクライナ介入を正当化する口実を与えかねないとの懸念があるからです（「毎日新聞」2014年9月24日10時3分配信）。⁴⁾

本稿では、米国のシリア領内でのイスラム国に対する空爆の国際法上の問題などについて、若干の検討を試みることにします。

ていました。また、アフリカのマリ、中央アフリカ、イラクへの軍事介入がフランスにとって大きな負担になり、ファビウス外相は9月22日のニューヨークでの講演で「国際法上の問題はないが、われわれは何でもやれるわけではない」と、シリア空爆への参加を否定していました（「読売新聞」2014年9月24日）。

4) クリミア紛争と国際法については、澤喜司郎「クリミア紛争と国際秩序」『山口経済学雑誌』第63巻第1・2号、平成26年7月を参照されたい。

1 オバマ大統領の演説

オバマ氏は2014年9月10日夜に、ホワイトハウスでイスラム国（ISIL）に関して国民向けに演説し、「ISILはイラクとシリア、およびより広範な中東地域の人々に脅威をもたらす。その中には、米国の国民、人員、施設も含まれる。放置しておけば、このテロリストたちは、米国を含む中東以外の地域にも、ますます大きな脅威を与えかねない。我々はまだ、米国本土に対する具体的な陰謀に関する情報はつかんでいないが、ISILの指導者たちは米国とその同盟諸国を脅かしてきた」「我々の目的は明確である。すなわち、包括的かつ持続的な対テロ戦略を通じ、ISILを弱体化し、最終的には壊滅させることだ」とし、「我々はこうしたテロリストに対し、組織的な空爆作戦を実行する。イラク政府と協力し、米国民の保護と人道的任務以外にも活動を拡大して、イラク軍が攻撃を続ける一方、米軍がISILの標的を攻撃する。さらに私は、米国を脅かすテロリストはどこにしようと探し出し、捕まえると明言してきた。それは、イラクだけでなくシリアのISILに対しても、私はためらわずに行動を取るということの意味する。これは大統領としての私の職務の基本原則である。米国を脅かす者に安全な隠れ場所はない」（在日米国大使館政策関連情報『『イスラム国（ISIL）』に関するオバマ大統領の演説』仮訳）と、イラク領内に続いてシリア領内においてもイスラム国に対して空爆を行うと表明しました。

オバマ氏が空爆をシリア領内に拡大する方針を示したため、シリアのアサド政権のアリ・ハイダル国民和解担当相は9月11日に記者団に、「米国のいかなる行動も、シリア政府の同意がなければシリアに対する攻撃と見なす」「国際法上、軍事介入に際しては当事国政府の同意を得る手続きが必要だ」「シリア政府との協力に基づかない行動は侵略行為だ」と批判しました（「時事通信」2014年9月11日22時2分配信）。しかし、オバマ氏は演説の中で「ISILとの戦いにおいて、自国民を恐怖に陥れるアサド政権—失った正当性を決して回復することのないアサド政権—を頼ることはできない」と述べ、アサド

政権がシリアを代表する政府とは認めず、打倒する方針を明確にしているため、アサド政権による批判を無視しました⁵⁾。

問題は、アサド政権がシリアを代表する政府ではないとのオバマ氏の主張が国際社会の総意ではないということです。これは国際法上では代表権承認問題と呼ばれ、代表権承認とは「国際機構が、既にその機構に加盟している国家との関係において、その加盟国の新政府に、その加盟国をその国際機構において代表する権利があることを承認する行為」(山下康雄「国際連合における中国代表権問題」, アジア政経学会『アジア研究』第3巻第1号, 1956年6月)とされています⁶⁾。このような代表権承認問題は、1971年9月に国連総会でアルバニアが提案した中華人民共和国の中国代表権を認め、中華民国政府(台湾の国民政府)を追放する決議が採択された中国代表権問題にみられます。

中国代表権問題を例とすれば、国連総会は米国が連携相手と位置付けるシリアの反体制派主要組織「シリア国民連合」の代表権を認め、アサド政権の追放を決議していないため、国際法上ではアサド政権がシリアを代表する政府と言えます⁷⁾。そのため、アサド政権のハイダル国民和解担当相の「シリ

5) 毎日新聞(2014年9月11日20時57分配信)は、「シリア東部で勢力を伸ばすイスラム国は、敵対関係にあるアサド政権と米国の『共通の脅威』となっている。空爆が政権側を利すると判断すれば、事実上黙認する可能性もある」「米軍が空爆に踏み切っても、アサド政権に損害は少なく迎撃など空爆の阻止を行わない可能性もある」が、「オバマ米大統領は反体制派を支援し、アサド政権、イスラム国の双方を打倒する方針を明確にしており、空爆に踏み切れば、政権が反発を強めるのは必至だ」と報じていました。

ただし、米国はシリア空爆を事前にシリアに通告し、シリア外務省は9月23日に「領内のイスラム国の空爆について、米国から事前に通告を受けた」ことを明らかにしました(「時事通信」2014年9月23日13時29分配信)。

6) 代表権承認に類似する概念に政府承認があり、これは「国家が、既に国家としての承認を与えている他の国家との関係において、その国家の新政府に、その国家を国際法上代表する権利があることを承認する行為」とされ、政府承認も代表権承認の「いずれも、特定の政府が国際法上または条約上(憲章上)の関係が成立している国家を代表する資格又は権利があるかどうかを決定する行為であるという点では、全く類似しているが、政府承認の場合、承認行為の主体は個々の国家であるが、代表権承認の場合、承認行為の主体は、個々の国家ではなくして、国際機構(そのための権限をあたえられた機構の機関)である」(山下康雄, 前掲論文)とされています。

7) 米紙ウォール・ストリート・ジャーナル(2013年5月16日14時31分配信)は、「国連総会は15日、シリアに暫定政権の樹立を求める決議案を、賛成107, 反対12, 棄権59で採

ア政府との協力に基づかない行動は侵略行為だ」との批判は国際法上正当なもので、オバマ氏がアサド政権の承認を得ずに空爆を行えば、国際法に違反します。⁸⁾

他方、オバマ氏は演説の中で、テロリストに対して組織的な空爆作戦を実行するために、「米国は幅広いパートナー諸国の連合と協力する。同盟諸国はすでに我々と共にイラク上空に飛行機を飛ばし、イラクの治安部隊とシリアの反政府軍に武器や支援を提供し、情報を共有し、多額の人道援助を行っている。…(中略)…ケリー國務長官は今後数日のうちに中東とヨーロッパを訪問し、より多くの国—特にスンニ派の動員に影響を持つアラブ諸国—に対し、イラクとシリアのスンニ派地域からテロリストを一掃するこの戦いへの参加を呼びかける。これこそ、米国のリーダーシップの最高の形である。我々は自らの自由のために戦う人々を支持し、共通の安全保障と共通の人間性を守るために他国に参加を呼びかける」としていました。

しかし、フィリップ・ハモンド英外相とドイツのフランク＝ヴァルター・シュタインマイヤー外相は9月11日のベルリンでの会談後の記者会見で、シ

択した。ロシアはシリア危機打開のために予定されている国際会議を台無しにしかねないと反対、その他に中国、イラン、一部中南米諸国も反対した。総会決議には法的拘束力がないが、国際社会の政治的な意思を示す。カタールがまとめた当初の草案は、反体制派に対する武器援助や、反体制派を合法政権として承認することなどをうたっていたが、5回にわたる修正で表現が和らげられた。反体制派が犯したかもしれない罪についてもわずかに言及した。反体制派の承認と武器支援を決定した3月のアラブ連盟の決議を『支持する』から『歓迎する』との表現に変えた。その代わり、国連総会は、アサド政権と反体制派の代表者による政治対話によって民主的な複数政党制に全面移行することを呼び掛ける内容になった」と報じていました。

なお、国際連合憲章は、「安全保障理事会の防止行動または強制行動の対象となった国際連合加盟国に対しては、総会が、安全保障理事会の勧告に基づいて、加盟国としての権利及び特権の行使を停止することができる。これらの権利及び特権の行使は、安全保障理事会が回復することができる」(第5条)、「この憲章に掲げる原則に執拗に違反した国際連合加盟国は、総会が、安全保障理事会の勧告に基いて、この機構から除名することができる」(第6条)と規定しています。

- 8) 1970年10月24日の「国際連合憲章に従った諸国間の友好関係及び協力についての国際法の原則に関する宣言(友好関係原則宣言)」(国連総会決議2625(A/RES/2625(XXV)))は、「国は、その国際関係において、武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも、また国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならないという原則」を宣言しています。

リア領内のイスラム国に対する空爆には参加しない考えを早々に明らかにしました（「時事通信」2014年9月12日0時5分配信）。それは、アサド政権が承認せず、安保理決議のないシリア空爆が国際法に違反すると考えていたからです。⁹⁾

2 米国のシリア空爆の正当性の主張

ロシア外務省の報道官は9月11日に、オバマ氏がシリア領内にあるイスラム国の拠点を空爆する方針を示したことを受け、「アサド政権の同意も国連安全保障理事会の決定もなしに、そのような行動を取れば侵略行為となり、重大な国際法違反となる」「テロ組織に対するいかなる攻撃も国際法を守るべきだ」と非難しました（「読売新聞」2014年9月12日付朝刊）。

ロシアの主張は、国際連合憲章（以下、国連憲章と略す）に依拠したもので、国連憲章は「この憲章のいかなる規定も、本質上いずれかの国の国内管轄権内にある事項に干渉する権限を国際連合に与えるものではなく、また、その事項をこの憲章に基く解決に付託することを加盟国に要求するものでもない。但し、この原則は、第7章に基く強制措置の適用を妨げるものではない」（第2条7）とし、「安全保障理事会は、平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在を決定し、並びに、国際の平和及び安全を維持し又は回復するために、勧告をし、又は第41条及び第42条に従っていかなる措置をとるかを決定する」（39条）、「安全保障理事会は、第41条に定める措置（兵力の使用を伴わない措置…筆者加筆）では不十分であろうと認め、又は不十分なことが判明したと認めるときは、国際の平和及び安全の維持又は回復に必要な空軍、海軍または陸軍の行動をとることができる」（42条）と規定しています。

9) サーチナ（2014年9月12日12時15分配信）は、「ドイツや英国の外相は、『イスラム国を最終的に壊滅させる』方針には賛意を示したが、シリア空爆については『米国に求めてはいない』、『わが国に』その考えはない』、『絶対に参加しない』などと、批判的考えを表明した」と報じていました。

ロシアの批判に対し、ジョン・ケリー国務長官は9月11日に、サウジアラビア西部ジッダでの記者会見で、「侵略された国から支援を求められれば、米国は応じる権利を持っている」と正当性を主張した上で、「ロシアが『国際法』について語るなんて驚きだ」と述べたばかりか、ロシアによるウクライナへの軍事介入に触れ、「ロシアが国際法について語るのは、いかがなものか」と、皮肉交じりに反論しました（FNN、2014年9月12日6時26分配信）。¹⁰⁾

ケリー国務長官の反論で疑問なのは、「侵略された国から支援を求められれば、米国は応じる権利を持っている」との正当性の主張です。シリア領内のイスラム国に対する空爆であるため、「侵略された国」とはシリアを指していますが、シリアのアサド政権は米国に空爆などの支援を求めておらず、むしろ「米国のいかなる行動も、シリア政府の同意がなければシリアに対する攻撃と見なす」と非難していました。このことは、アサド政権が米国に支援を求め、空爆に同意しない限り、ケリー国務長官が主張する米国のシリア空爆の正当性は成り立ちません。

かりに、アサド政権が米国に支援を求め、空爆に同意すれば、米国は国際法に違反しないのか、という疑問があります。オバマ氏は2011年8月18日に、「われわれはアサド大統領に、民主化を主導しないのであれば退陣せよと繰り返し訴えてきた。彼は民主化を主導していない。シリア国民のためにも、アサド大統領が退陣すべき時が来た」とする声明を出し、バッシュャール・アサド大統領に退陣を要求していたことは¹¹⁾、米国はアサド政権を政府承認していないことになり、承認していないアサド政権からの空爆の同意は国際法

10) 日本テレビ系（NNN）は、ケリー国務長官はロシアがウクライナ東部に軍事介入したことを引き合いに出し、「ウクライナで起きたことを考えれば、ロシアが国際法や国連について語るなんて笑ってしまう」と述べて、シリアでの軍事行動には国連安保理の決議が必要だというロシアの主張を一蹴した（NNN、2014年9月12日11時17分配信）と報じていました。

11) オバマ氏の声明の直後に、ニコラ・サルコジ仏大統領、アンゲラ・メルケル独首相、キャメロン英首相もアサド大統領に退陣を求める共同声明を発表し、欧州連合（EU）も「アサド氏は大統領としての正当性を完全に失った」と退陣を求めています（AFP、2011年8月19日7時59分配信）。

上無効と判断されます。逆に、代表権承認されているアサド政権を政府承認しているロシアが、アサド政権の要請に基づいてイスラム国に対する空爆を実施する場合には、ケリー国務長官の論法では国際法に違反しないことになります。しかし、政府承認している国からの要請に基づく空爆でも、国連憲章第2条4の「すべての加盟国は、その国際関係において、武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも、また、国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない」に違反します。

他方、アサド大統領は9月11日のシリア問題国連特使、デ・ミストゥラ氏との会談で、「シリアや中東地域の状況を見れば、テロとの戦いが最優先課題だ」と述べた上で、先月8月15日に安保理が採択した「イスラム国の弱体化を目指す決議」（安保理決議第2170号）は、「ISIL、ヌスラ戦線（ANF）、その他アル・カーイダ（Al-Qaeda）と連携しているすべての個人、集団、事業および団体がすべての暴力とテロ行為を中止し、直ちに武装解除し解散することを要求する」としていましたが¹²⁾、「どんな名前かにかかわらず、全てのテロリストの排除を目標とすべき」と主張しました（JNN、2014年9月12日16時7分配信）。それは、アサド政権にとっては欧米などが支援する自由シリア軍を含め、反体制派のすべてがテロリストだからです。

アサド政権が反体制派をテロリストと呼ぶのは、ウクライナ政府が反体制派の親露派武装集団をテロリストと呼んでいるのと同じで、体制（政権）側からみれば反体制側はテロリストになり、また民主主義国側からみれば、一般にイスラム主義など非民主化を目指す組織はテロリストと呼ばれています。なお、国際法上でのテロリズムの定義は存在しませんが、国家レベルではテロリズムの定義を定めている国もあります。また、ある組織をテロリス

12) また、同決議はすべての加盟国に「外国人が過激派組織に戦闘員として加わることを阻止するための措置」を求めるとともに、戦闘員の募集に関与した者に制裁を科す可能性もあとし、さらにいずれかの政府や組織が、資金源となり得る油田やその他のインフラ施設も手にしているイスラム国と商取引をすれば、過激派組織に「資金援助」を行ったと見なして制裁対象とすることもあり得ると警告していました（AFP、2014年8月16日12時37分配信）。

トと指定している国もあれば、指定していない国もあります。¹³⁾

3 イスラム国との戦いは戦争

米ホワイトハウスのジョシュ・アーネスト報道官は9月12日に、「米国はアル・カーイダや世界中の関連組織と戦争をしているように、イスラム国とも戦争状態にある」との見解を表明しました。オバマ政権はこれまで、「米国が主体の戦い」という印象を避けるために、イスラム国への軍事行動については「戦争」という言葉を避けていました。これに対し、野党・共和党などを中心に「ごまかしている」などの批判が上がったため、軌道修正したものとされています（JNN、2014年9月13日12時25分配信）。また、ケリー國務長官は9月14日に放送されたCBSテレビのインタビューで、イスラム国に対する軍事作戦について「私たちは戦争をしている」と語っていました。しかし、ケリー氏は9月11日のCBSテレビなどのインタビューでは「非常に重大な対テロ作戦だ。『戦争』は間違った用語だ」と述べ、「戦争」ではないとしましたが、ホワイトハウスが「戦争」と表明したため表現上で軌道修正しました（「読売新聞」2014年9月16日19時22分配信）。

オバマ政権が対テロ作戦を戦争と呼ぶようになりましたが、戦争とは何かという国際法上の定義はありません。一般には、戦争とは国家（群）と国家（群）の間の武力紛争の状態と認識されています。イスラム国は、2014年6月29日の声明で「カリフ（預言者ムハンマドの後継者）」を頂点としたイスラム国家樹立を宣言しました¹⁴⁾。そのため、戦争を国家（群）と国家（群）の

13) 爆弾テロ防止条約や核テロリズム防止条約などの個別条約とは別に、国際テロリズムに関する包括的な法的枠組みを構築する「包括的テロリズム防止条約」の起草作業が続けられていますが、テロの定義に関して諸国間で見解が対立しています。特に、民族解放運動に関連した紛争での闘争行為（民族自決権の行使としての闘争行為）がテロ行為に含まれるのか否かで見解が対立し、その行為を本条約の適用対象外とすべきと主張するアラブ諸国と、適用対象に含むべきとする米欧諸国の主張が対立しています。

14) 「読売新聞」（2014年7月1日付朝刊）は、「国家樹立は、ラッカで同日に行われた『シューラ』と呼ばれる有力者会議で決まった模様だ。旧来の組織名からイラクとシリアの国名を

間の武力紛争の状態とすれば、米国のイスラム国との戦いは「戦争」になります。しかし、イスラム国は国際連合で加盟承認¹⁵⁾されておらず、オバマ氏も2014年9月10日夜のイスラム国 (ISIL) に関する国民向け演説で、「ISILは断じて国家ではない。以前はイラクにおけるアル・カーイダ系組織であり、宗派間の対立とシリアの内戦に乗じて、イラク・シリア国境の両側で領土を獲得してきた。いかなる国家からも承認されておらず、また支配下に置いている人々にも認められていない。ISILは、純然たるテロ組織である」と述べています。しだかつて、戦争を国家 (群) と国家 (群) の間の武力紛争の状態とすれば、国家ではなくテロ組織に過ぎないイスラム国との米国の戦いを「戦争」と呼ぶことはできません。

イスラム国をオバマ氏が言うようにテロ組織とすれば、1999年10月19日に採択された安保理決議第1269号が、「国家が関与するものを含め、国際テロ行為の取締りは、国際の平和と安全の維持に不可欠な貢献であることを再確認し」「その動機に関係なく、すべての形態と示威行動において、犯行の場所と犯人に関わらず、国際の平和と安全を脅かしかねないものをはじめとする、あらゆるテロの行為、方法及び実践を、正当化できない犯罪として断固として非難する」としていたように、テロ組織の行為は「犯罪」と定義されます¹⁶⁾。つまり、テロ組織の行為を犯罪とすれば、ケリー氏が「『戦争』は間違った用語だ」と述べたのは、正しい認識と言えます。

なお、犯罪とは一般には、法によって禁じられ、刑罰が科される根拠とな

外して『イスラム国』とし、アブバクル・バグダーディ指導者を伝統的イスラム国家の統治者『カリフ』に任命した。…報道官は声明で、国家の領域については、現在の実行支配地域とほぼ重なる『シリア北部アレッポからイラク中部ディヤラ県まで』と言明。両国の国境は『既に破壊された』と強調した」と報じ、「両国の国境は20世紀初め、欧州列強の取り決めに基づいて決まった経緯がある。中東地域では、かつて中東を分割支配した列強に対する強い反感が消えていない」としていました。

- 15) 加盟承認とは、従来、国連の加盟国ではなかった国家を新しく加盟国とする行為とされ、この場合、審議の対象となるのは国家であって政府ではないとされています (山下康雄, 前掲論文)。
- 16) 包括的テロリズム防止条約草案第2条第1項は「手段の如何を問わず、不法かつ故意に、次の行為を引き起こすいかなる者も、この条約における犯罪者となる」と、テロ行為を刑事法的に定義しています。

る事実・行為をいい、多くの国では罪刑法定主義が原則とされ、刑法など法典に規定がない行為については犯罪とされないとされています。そして、犯人を明らかにして犯罪の事実を確定し、科すべき刑罰を定める手続のことを刑事手続きといい、「捜査」→「起訴」→「裁判」のプロセスをとります。

オバマ氏は2014年9月10日夜のイスラム国（ISIL）に関する国民向けの演説で、イスラム国をテロ組織と断定し、「米国を脅かすテロリストはどこにしようと探し出し、捕まえると明言してきた」と述べ、テロリストを犯罪者として捕まえ、法に則って裁くと強調していましたが、現実にはイラクで行われているように空爆による無差別な殺害です。オバマ氏は、シリアでも同じことをすると表明していますが、これは明らかに犯罪になります。そのため、オバマ政権はシリア空爆が犯罪にならないように「戦争」と表明し、それは「戦争」ならばテロリストを殺害しても戦時国際法に違反しない限り、罪に問われないからです。

他方、オバマ政権がイスラム国との戦いを「戦争」と表明したのは、国家ではなくテロ組織との間の武力紛争の状態も「戦争」と認識しているからです。それは、2001年9月11日の米同時テロの翌日9月12日に安保理が採択した「テロ非難決議」（安保理決議第1368号）が米同時テロを「国際の平和及び安全に対する威嚇」と認定し、テロ組織に対する個別的又は集団的自衛の固有の権利としての自衛という名の報復的な武力行使（戦争）を認めたからです¹⁷⁾。ただし、この「テロ非難決議」は米同時テロに限定したものであり、イスラム国との戦いに適用できるものではありません¹⁸⁾。そのため、オバマ

17) 「テロ非難決議」（安保理決議第1368号）が「安保理は、国連憲章の原則及び目的を再確認し、テロ活動によって引き起こされた国際の平和及び安全に対する威嚇に対してあらゆる手段を用いて闘うことを決意し、憲章に従って、個別的又は集団的自衛の固有の権利を認識し」「そのような行為が、国際テロリズムのあらゆる行為と同様に、国際の平和及び安全に対する威嚇であると認め」「テロ攻撃の実行者、組織者及び支援者を援助し、支持し又は匿う者は、その責任が問われることを強調する」としていました。

18) それは、2001年10月7日の米国政府国連常駐代表発安保理議長宛の書簡（国連安保理文書S/2001/946）の中で、「9月11日の米国に対する武力攻撃を受けて、米国は他の諸国とともに個別的又は集団的な固有の自衛権の行使として行動を開始した」「米国は、アルカイダ組織が攻撃の中心的役割を有しているとの明確な証拠を有している」としていたからです。

政権が国家ではなくテロ組織のイスラム国との間の武力紛争の状態を、「戦争」と認識している根拠が問題になります。¹⁹⁾

4 シリア空爆は自衛権の行使

安保理は2014年9月19日に、9月の議長国である米国の主導で約40か国が参加した閣僚級会合で、イスラム国と戦うイラク政府への支援について協議しましたが、ロシアとイランが米国のシリア領内での空爆に反対したため、シリア空爆を正当化するための安保理決議を期待していた米国の思惑は外れ、「国連を舞台にした結束の困難さが浮き彫りとなった」（「産経新聞」2014年9月20日18時1分配信）と言われていました。²⁰⁾

ロシアが、シリア領内での空爆にはシリアの同意と安保理の承認が必要で、これを欠いた空爆は「国際法違反だ」と主張していることに対し、スーザン・ライズ大統領補佐官（国家安全保障担当）は、「国連憲章第7章に基づく決議が採択されると期待している」としていましたが、安保理が第7章に基づく武力行使にお墨付きを与える決議に、ロシアが拒否権を発動する可能性があります。そのため、オバマ政権はお墨付きをあきらめ、包括的な対テロ措置を規定した安保理決議第1373号などを基本に、国連憲章第7章で国連加盟国に認められた個別的及び集団的自衛権の行使」を主張し、国際法上問題はないと説明しようとしていると言われていました（「産経新聞」2014年9月23日7時55分配信）²¹⁾。個別的及び集団的自衛権の行使を主張するために、

- 19) 米国が「戦争」としてのイスラム国との戦い主導する有志連合に、日本は人道支援分野で参加していますが、これは国際法上では米国の「戦争」に参戦していることになります。日本が人道支援を行うのであれば、有志連合とは別の国際組織を設立して行うべきです。
- 20) 閣僚級会合で議長を務めたケリー国務長官は、米国が主導する有志連合に「50か国以上が協力を約束した」と発言し、イスラム国打倒の輪の広がりを強調しましたが、「米国の同盟国からもシリアでの軍事作戦参加に前向きな発言はなく、シリア空爆によって有志連合にヒビが入りかねない危うさが浮き彫りになった」（「読売新聞」2014年9月21日付朝刊）とも言われていました。
- 21) 毎日新聞（2014年9月13日13時2分配信）は、「米政府は、イスラム国が米国民2人を殺害したことを米国への攻撃と見なして個別自衛権を根拠に国際法上、シリア空爆実施

米国はイスラム国との戦いを「戦争」と呼ぶようになったと思われませんが、「戦争」状態にあるならば、シリア空爆に対するシリアの同意と安保理の承認を必要とせず、ここにオバマ政権の論理的混乱がみられます。

サマンサ・パワー国連大使は9月23日に、潘基文国連事務総長に書簡を送り²²⁾、米軍などが9月22日に行ったシリア領内での空爆は、イスラム国の攻撃を受けているイラク政府が要請したと説明し、国連加盟国が攻撃を受けた際の個別的及び集団的自衛権を定めた国連憲章第51条に触れ、「今回のように、脅威が存在する国が、自国領土を（テロ組織によって）使われることを防ぐことができず、その意思もない時には、加盟国は自衛できる」と、イラクを防衛するための集団的自衛権の行使として、その正当性を主張し、またシリアのアル・カーイダ系武装組織「コラサン・グループ」²³⁾の米国などへのテロ計画が最終段階に入っていたことと、米国人記者2人がイスラム国に殺害されたことを踏まえ、米国は自国民を守る個別的自衛権を行使したと主張していました（「毎日新聞」2014年9月24日11時46分配信、「読売新聞」2014年9月24日18時23分配信、「朝日新聞デジタル」2014年9月24日21時50分配信）。²⁴⁾

は可能との認識を示している」「国際法上は国連安保理決議を得ることが最も正当性を確保できるが、ウクライナ問題などで対立するロシアが承認する可能性は極めて低い」と報じ、また「1986年に旧西ベルリンのディスコで米兵2人が殺害されたことに対するリビア空爆や、2001年の米同時多発テロに対するアフガニスタン・パキスタンでの一連の空爆は、今回と同様、自衛権を根拠としている。先月開始したイラク空爆では、米・イラク間の協定に基づくイラクからの要請と、クルド人自治区内の米国公館に対する脅威を排除するという自衛権を主張した」としていました。

- 22) 朝日新聞デジタル（2014年9月24日12時13分配信）は、「文書の提出は23日付。米軍などがシリア空爆に踏み切った翌日、米国が周到に準備してきたことがうかがわれる」と報じていました。
- 23) 「コラサン・グループ」は国際テロ組織アル・カーイダ系武装組織とされ、イスラム国と交戦しているアル・カーイダ系の「ヌスラ戦線」と関係があるとされています（「時事通信」2014年9月23日10時38分配信）。
- 24) 国連の潘基文事務総長は9月23日に、米軍のシリア空爆について「シリア政府の直接の要請に基づくものではないが、事前に（米国から）通告があったことに留意する」と述べ、また過激派組織を放置すれば市民の保護ができないことや、今回の攻撃がアサド政権の支配が及ばない地域で行われたことなどを指摘し、「国際の平和と安全保障への差し迫った脅威があることは否定できない」として、空爆には一定の正当性があるとの見解を示しました。なお、米国が2013年に化学兵器使用を巡ってアサド政権への

なお、国連憲章第51条は、「この憲章のいかなる規定も、国際連合加盟国に対して武力攻撃が発生した場合には、安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持に必要な措置をとるまでの間、個別的又は集団的自衛の固有の権利を害するものではない。この自衛権の行使に当って加盟国がとった措置は、直ちに安全保障理事会に報告しなければならない。また、この措置は、安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持または回復のために必要と認める行動をいつでもとるこの憲章に基く権能及び責任に対しては、いかなる影響も及ぼすものではない」と規定しています。

国連憲章がいう個別的自衛権とは、一般に、「武力攻撃を受けた国が必要かつ相当な限度で防衛のため武力に訴える権利」とされ、集団的自衛権とは「外国からの武力攻撃が発生した場合、被攻撃国がもつ本来の自衛権（個別的自衛権）と並んで、この国と密接な関係にある他国がその攻撃を自国の安全を危うくするものと認め、必要かつ相当の限度で反撃する権利」とされています。

オバマ政権は、集団的自衛権の行使について、「脅威が存在する国が、自国領土を（テロ組織によって）使われることを防ぐことができず、その意思もない時には、加盟国は自衛できる」と主張していますが、これは「保護する責任」の中の「対応する責任」を説明する文言で、集団的自衛権の行使を説明するものではなく、またイラクが自国領内ではなくシリア領内での空爆を米国に要請すること自体が国際法に違反し、イラク軍がシリア領内で恒常的にイスラム国と戦っていない現状では、米国は集団的自衛権の行使はできません。オバマ政権が「保護する責任」を持ち出したのは、「保護する責任」は内政不干渉の原則に優先するとされているため、シリア空爆にアサド政権の同意を必要としないからです。

空爆を計画した時には、潘氏は「武力行使は、国連憲章に基づく自衛権の発動が安保理の承認がある場合のみ合法」と明言し、法的根拠を欠くとの見解を示していましたが、今回のテロ組織は対話が可能な相手ではなく、市民保護を最優先に考えた場合、攻撃はやむを得ないとの認識に達したとみられると報じられていました（『毎日新聞』2014年9月24日11時46分配信）。

他方、個別的自衛権の行使の理由として「コラサン・グループ」の米国などへのテロ計画が最終段階に入っていたことと、米国人記者2人がイスラム国に殺害されたことをあげていますが、個別的自衛権は一般に攻撃を受けた時に行使できる権利と理解されているため、前者の理由については攻撃を受けていないために個別的自衛権の行使に該当しないばかりか、シリア空爆はオバマ氏が「ISILを弱体化し、最終的には壊滅させることだ」と述べていたように、イスラム国に対するもので、オバマ政権は空爆対象を勝手に拡大したことは米国民を騙したことになります。なお、脅威が差し迫っている場合の先制攻撃は自衛的先制攻撃と呼ばれ、その権利が先制的自衛権とされ、合理的理由があれば先制的自衛権の行使も国際法上許容されるという見解がありますが、その見解が国際社会で容認されているわけではありません²⁵⁾。後者の理由については、オバマ政権が身代金の支払いを拒否したことによるもので²⁶⁾、外国で自国民が殺害されたという理由で個別的自衛権を行使できる

25) 先制的自衛権について、詳しくは澤喜司郎『国際関係と国際法』成山堂書店、平成26年を参照されたい。

なお、2005年3月の国連事務総長の報告書では、急迫した脅威に対して先取的に武力を行使する権利が認められるか、潜在的又は急迫していない脅威に対して予防的に武力を行使する権利が認められるかどうかについては、加盟国間で大きく意見が異なり、多くの法律家が認めているように、急迫した脅威の場合は攻撃が現に発生した場合と同様に、憲章第51条にて自衛の権利が認められ、脅威が急迫してはいない場合と、脅威が潜在的な場合には、国連憲章は安保理に国際の平和及び安全を維持するために予防的であっても武力の行使を認める権限を与えているとされていました。そのため、「安全保障理事会は、国家によるテロ攻撃だけでなく、非国家組織によるテロ攻撃の脅威についても『平和に対する脅威』であるとの決定をなし得る。安全保障理事会は、自衛権の発動の要件を満たしているかどうかの判断が国によって異なる状況、脅威が潜在的であるような状況であっても、武力行使を認める権限を有していると解し得る。当該国が、テロを防ぐための国内措置をとらなかった場合、そもそも統治能力が欠如しているような『破綻国家』になっているような場合であっても、同様である」(折田正樹「武力行使に関する国連の法的枠組みの有効性—対アフガニスタン軍事作戦とイラク戦争の場合—」『外務省調査月報』2006年度第3号、2007年1月)とされています。

26) イスラム国は、英国人人質を殺害しましたが、英国はそれを理由に個別的自衛権を発動せず、米国のシリア空爆に参加していません。

他方、シリア空爆によって民間人に犠牲者が出ていることに対し、米軍制服組トップのマーティン・デンプシー統合参謀本部議長は9月26日の記者会見で、「民間人犠牲者に関する報告は受けていない」「(民間人の犠牲者を)ゼロにすることはできない」と述べていました(「読売新聞」2014年9月29日付朝刊)。

というものではありません。²⁷⁾

5 武力行使承認決議案の提示

オバマ氏は2015年2月11日に、イスラム国掃討作戦で限定的な地上作戦を遂行できる武力行使承認決議案を議会に提示し、「長期にわたる攻撃的地上作戦」は認めないものの、オバマ氏が議会に宛てた書簡では、特殊部隊や救援部隊、空爆支援要員などによる限定的な地上作戦は制約を受けないとされ、一貫して否定してきた米地上部隊の投入へと大きく方針を転換しました。なお、イスラム国掃討作戦は、米議会が2001年9月の米同時テロ後に可決した「武力行使承認決議」と、2002年10月に可決した「イラクに対する軍事力行使の権限付与」決議（対イラク武力行使承認決議）に基づいて行われ、オバマ政権はこれらの決議でイスラム国に対する空爆についての法的根拠は十分と考えていました。しかし、「本来の立法趣旨と違う」という根強い批判や、ロシアや中国からの「空爆の根拠があいまいだ」（「日本経済新聞」2015年2月12日0時11分配信）との批判があり、議会に承認を求める方針に転換したと言われています（「読売新聞」2014年12月12日10時30分配信）。²⁸⁾

なお、オバマ氏はシリア空爆の選択肢を含む対イスラム国包括戦略を発表した際、国内法的には米国憲法が規定する米軍最高司令官として大統領が国

27) THE PAGE (2014年10月6日7時1分配信)は、「苦肉の策として国連憲章51条で乗り切ることにしたようです。さすがにオバマ政権は法的根拠が弱いことを意識していたのでしょう。シリア空爆を国連総会に合わせて開始し、国連総会の間を使って国際社会が反イスラム国で一致団結するようなムードを盛り上げる演出をしました。19日の国連安保理閣僚級会合ではイスラム国非難の議長声明に漕ぎつけ、24日には安保理首脳級会合で、テロに参加するために海外に渡航する外国人を処罰する法改正を各国に義務付ける決議を全会一致で採択することに成功しました。国連総会をイスラム国一色に染め、法的根拠の弱さをカバーした」としていました。

28) 決議については米国憲法上明文化されていませんが、議会の重要な権限として「決議」(Resolution)の権限が確立しています。決議には合同決議、共同決議、単独決議の3つがあり、合同決議は上下両院同文からなる決議で、大統領が署名をした場合、あるいは大統領の拒否権行使を両院が出席議員の3分の2以上の賛成で覆した場合に法的効力を持ちます。共同決議は、大統領の署名を必要としないため法的効力がなく、単独決議は両院が個別に採択するもので、効力は決議の中でもっとも弱いとされています。

民の生命や財産を守るため軍を運用する権限と²⁹⁾、米同時テロの際に上下両院で採択された国際テロ組織アル・カーイダとその系列組織に対する武力行使容認決議があり、必要な権限を持っていると主張していました。しかし、後者についてはイスラム国が公式にはアル・カーイダから離脱し、独自の国家建設を宣言していることから、別途議会の承認が必要だと指摘もありましたが、アーネスト大統領報道官は2014年9月11日の定例記者会見で「イスラム国の前身はアル・カーイダ系組織であり、両団体の要員は今でも交流がある」などと述べ、現状でも2001年決議の適用は可能だと説明していました（「毎日新聞」2014年9月13日13時2分配信）。

2001年9月の武力行使容認決議（AUMF）は、「9月11日に発生したテロ攻撃を計画、認可、実行、幫助した国家、組織、人物、あるいはそうした組織や人物を隠匿した者に対して、あらゆる必要かつ適切な武力を行使することを」戦争権限法³⁰⁾に基づき大統領に許可するというものです。当初、大統

29) 米国憲法第2条第2節は、「大統領は、合衆国の陸海軍及び合衆国の軍務に実際に就くため召集された各州の民兵の最高司令官である」としていますが、第1条第8節は、連邦議会は戦争を宣言する権限（第11項）、陸軍を募集し維持する権限（第12項）、海軍を創設し維持する権限（第13項）、陸海軍の統轄及び規律に関する規則を定める権限（第14項）を有しているため、大統領は議会の事前の承認を得ずに単独で戦争を開始することはできない仕組みになっています。このような仕組みになっているのは、建前的には米国の軍制をシビリアン・コントロール（文民統制）とチェックス・アンド・バランス（権力分立）の2つの原則によって運用するためですが、本音的には大統領に戦争を遂行する権限だけでなく、戦争を開始する権限まで与えてしまうと、大統領が自らの名声と栄光を求めて頻繁に戦争に訴えるのではないかという危惧があったからと言われています（田邊俊明「『テロとの戦争』と帝王的大統領制の復活：米国司法省法務局のメモランダムに見られる偏向」『国際協力論集』第22巻第1号、2014年7月）。

30) 1973年に成立した戦争権限法（厳密には「議会と大統領の戦争権限に関する合同決議」）は、大統領は①戦争宣言がなされている場合、②特定の法律によって承認されている場合、③米国に対する攻撃によって緊急事態が発生した場合のいずれかに、軍隊を敵対行為に投入することができ（第1541条c）、大統領は議会との協議を可能な場合には必ず軍隊投入前に、投入後は定期的に行わなければならない（第1542条）とし、戦争宣言なしに軍隊を敵対行為や外国領に投入する場合には、大統領は48時間以内に軍隊投入の理由、憲法・法律上の根拠、活動の範囲と期間の見通し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い（第1543条）、大統領が軍隊投入を継続するためには、最初の報告書提出から60日以内に議会が戦争を宣言するか、軍隊投入を承認する特定の法律を制定することが必要となり（第1544条b）、議会が軍隊撤退を命じる両院同意決議を採択した場合には、大統領はそれに従わなければならない（第1544条c）と規定しています。なお、第1541条cは軍隊の

領側は米同時テロに関わった者だけではなく、米国に対して将来行われる可能性のあるテロ行為を抑止、予防することも目的とした武力行使を認めることを要請していましたが、議会が大統領の権限が大きくなりすぎると反発し、武力行使の対象を米同時テロに関係がある国家、組織、人物に限定しました。そのため、2001年9月の武力行使容認決議はイスラム国に対する空爆の国内的な法的根拠にはならず、オバマ政権は違法にイスラム国を空爆したことになります。

2002年10月の対イラク武力行使承認決議も戦争権限法に基づくもので、その要旨は①議会はイラクに関連する全ての安保理決議を厳格に履行させるための大統領の努力を支持する、②イラクの脅威から米国の安全を守り、関連する全ての安保理決議を履行させるために、必要かつ適切と大統領が判断した場合、大統領に米軍を使う権限を与える、③大統領はこの権限の行使の前か後48時間以内に、外交等の平和的手段では上記の目的が達成できないと判断したことを下院議長と上院議長代行に説明する、④大統領は60日ごとにこの決議に基づいた行動等を議会に報告する、というものです。同決議はフセイン政権に対するもので、イスラム国に対する空爆の国内的な法的根拠になりません。

ロイター通信（2015年2月13日10時32分）は、「決議案は上下両院の承認が必要だが、オバマ大統領と議会は、2001年に採択された武力行使容認決議の廃止期日を設けることにも取り組むべきだ。時代遅れとなっている同決議は将来、議会の承認や監視をほとんど得ないまま戦争に踏み出す大統領を生む危険性をはらんでいるからだ。同決議はすでに、オバマ政権がイスラム国に対する武力攻撃の法的根拠としている。しかし、ブッシュ前政権やクリントン政権の重鎮たちをはじめ、さまざまな外部専門家も、武力行使法は特定の脅威を対象にする方がはるかに良いとの意見で一致している。米同時多発攻

使用を上記3つの場合に限定しているわけではなく、大統領は上記3つ以外で軍隊を使用した場合には、第1543条の規定に基づき議会に報告すればよいとされています。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』第58巻第3号、平成20年3月。

撃の1週間後に採択された同決議には曖昧な表現が多く、そもそもイスラム国の出現を念頭に置いてはいない。当時はイスラム国は存在すらしていないのだ」と批判していました。³¹⁾

オバマ氏が武力行使承認決議案を議会に提示したことは、2001年9月の「武力行使容認決議」と、2002年10月の対イラク武力行使承認決議が対イスラム国掃討作戦の国内的根拠とならないことを認識したことを意味します。また、戦争を宣言する権限を有する議会が同決議を承認して初めて戦争となるにもかかわらず、オバマ政権はイスラム国との戦いが「戦争状態にある」と主張し、議会の権限を無視していました。また、提示された武力行使承認決議案は地上作戦の実行に関するもので、このことはオバマ政権は空爆については議会の承認を必要としないと考えていることを意味します。

オバマ政権が議会の承認を軽視するのは、戦争権限法は軍の最高指揮官としての大統領権限を侵害する違憲な法律だとして法的拘束力を認めず、議会の承認がなくとも軍隊の投入は可能だと考えているからです³²⁾。オバマ政権が米国内で軍隊を運用することには問題がないにしても、米国外で運用する場合には国際法の遵守が求められますが、オバマ政権は国際法を無視しています³³⁾。それは、2013年9月10日夜にオバマ氏が国民に呼びかけたテレビ演

31) 第二次世界大戦後の朝鮮戦争とベトナム戦争は、議会の戦争宣言によらずに開始され、議会の戦争宣言権が形骸化し、特にベトナム戦争が長期化、泥沼化したため、その反省から戦争権限法が1973年にリチャード・ニクソン大統領の拒否権を覆して制定されました。また、戦争権限法は大統領権限の過度の拡大に歯止めをかけ、議会の監視機能を高めることを目的としていたとされています。戦争権限法の改革等については、廣瀬淳子「アメリカ戦争権限法の改革提案」『外国の立法』第239号、2009年3月が詳しい。

32) 問題視されているのは、議会が軍隊の撤退を大統領に強制する権限を有する点で、戦争権限法成立以後も米国は数多くの軍事作戦を遂行していますが、戦争権限法に基づく議会承認が行われたケースの方が少ないと言われています（福田毅、前掲論文）。

33) 2002年9月に米国政府が発表した「米国の国家安全保障戦略」は、テロリスト、ならず者国家、破綻国家は脅威となり、国家と国家の間で軍隊のような実力組織を動員して攻撃が行われる脅威とは異なり、このような「新たな脅威」には従来型の安全保障政策とは異なった対応が求められるとし、「新たな脅威」に対しては、米国は大きな被害が出る以前に、「必要があれば」「先取的に行動することによって自衛の権利を行使することに躊躇しない」としていました。

説で、「行動することが米国を重要にする。それが私たちを特別にするものだ」と、米国は「普通の国」ではなく、国際社会の秩序の維持や悪事への懲罰のために行動する「特別な国」であり、米国こそが神の正義を実現する唯一の警察官であると、米国例外主義を強調していたように、米国は国際法に縛られず、何をしてでも許される唯一の国家と思い込んでいるからです。

おわりに

オバマ政権は、シリア空爆を正当化するために、あるいは国際法的な根拠を明確にするために自衛権の行使と主張していますが、その説明は自衛権の行使の根拠とは言えず、そのためシリア空爆は国際法に違反することになります。イラク領内での空爆に参加しているフランスや英国などの国々が、シリア領内での空爆に参加していないのは、安保理決議のないシリア空爆が国際法に違反すると考えているからです。

米国は、フランスや英国などと有志連合を結成し、同じ枠組みの中でイラク空爆とシリア空爆を行っていますが、フランスや英国などシリア空爆が国際法に違反すると考えている国々が、国際法に違反してシリア空爆を続ける米国に空爆の中止を要請したり、忠告・警告したりすることもなく、ただ黙認しているだけです。神の正義を実現する唯一の「特別な国」の米国に誰も逆らうことができず、これは現在の国際社会の構造を如実に表しています。その中で、ロシアだけが正論を主張していますが、米国はクリミア問題やウクライナ東部の問題で、ロシアを「悪者」に仕立て上げたため、ロシアの正論に耳を傾ける国はありません。

(脱稿：2015年3月15日)