

# 脱国家テロリズムの時代の大統領戦争権限

——ブッシュ政権、オバマ政権の  
1973年戦争権限法に対する態度——

阿 南 東 也

- I はじめに一戦争権限法略史
  - II ブッシュ政権と戦争権限問題
    - 1 アフガニスタン報復戦争
    - 2 イラク戦争
  - III ベイカー＝クリストファー委員会報告書と「戦争権限協議法」構想
  - IV オバマ政権と戦争権限問題
  - V おわりに
- 注  
英文要約

## I はじめに一戦争権限法略史

議会の宣戦布告により大統領は軍総司令官として外国との交戦を開始できるとした戦争に関する権限分割は、大統領制に基づく厳格な三権分立を確立したアメリカの政治制度においても、その分散性の象徴といってもよい特徴であり、戦争権限を中心とした対外政策における大統領と議会が対決する構造を規定した合衆国憲法は「競合への招待状」<sup>1)</sup>とまで形容された。

しかしながら、憲法第1条第8節第11項に定められたこの議会の宣戦布告権に則った手続きに従って戦争が開始されたのは歴史上5度を数えるに留まり、1941年の第二次世界大戦を最後の例としてその条項は死文化しているといっても大過ない。それでもその後もアメリカ合衆国はさまざまな戦争と呼ばれる事件に関与したり、あるいは自らが開始している。これは続く時代の冷戦期においてアメリカはいわゆる自由主義圏の指導国と

なり対外政策の重要性が、憲法起草者が想定していた程度より遥かに大きくなったため、国内政治における権力の分散に留意ができる事態ではなくなった。特に対外政策という問題領域は対処に迅速性を要し、更には秘密性をも要するため、それらを前提としていないアメリカの政治制度は極めて不適であることが明白となった。そのため軍総司令官であり条約交渉締結権としての外交権を有する大統領の重要性が高まり、議会においても対外政策においては大統領の意向を尊重し政争の具とせず、二大政党の枠を超えて協力を模索しようとする「超党派主義 (bipartisanship)」の精神が生まれ機能したとされる。冷戦初期の戦争、武力行使の事例は、議会から、事態収拾手段を大統領の決断に一任し、戦争状態に入った際にも必ずしも宣戦布告を必要としないとした白紙委任決議がその主な正当化理由となった。また、国連による決議もそれを補う役割を果たすことが少なくなかった。

しかし、そのような白紙委任決議の代表例であった1964年のトンキン湾決議によってジョンソン (Lyndon B. Johnson) がヴェトナム問題に関して行動の自由を保障されたことによってヴェトナム戦争の泥沼化を引き起こし、アメリカ社会そのものを混乱に陥れたことから、議会はそれまで大統領に対して迎合しすぎ、アメリカ政治制度本来の特徴である「抑制と均衡」を機能させなかったことへの反省から、1970年代から大統領に対して対決的な姿勢をとるようになった。その傾向の代表例とも言えるものが「1973年戦争権限法 (War Powers Resolution, 以下 WPR)」<sup>2)</sup>であり、大統領が武力行使を行った場合、48時間以内に議会への報告を義務付け、またそれを受けて議会は審議をし、宣戦布告あるいは承認決議を出さなかった場合、大統領は、事態改善が見られなかった場合30日間の延長が認められるが基本的に60日以内に武力行使を停止しなければならない、とした。ニクソン (Richard M. Nixon) の大統領拒否権を乗り越えて成立し、まさにその1970年代の「議会の復権」の象徴的存在であった。

対外政策、戦争権限における大統領の優位傾向は、実際にはその WPR によっても逆転することはなかった。WPR に完全に則った対議会通告、期限内撤退が行われたのは議会通過直後の1975年のマヤグス号事件に対するフォード (Gerald Ford) による措置の一例のみであり、続くカーター (Jimmy Carter) による1980年のイラン大使館人質救出作戦の折には議会への報告はなされたものの、人命救助のための派兵であり WPR が対象と

している武力行使には該当しないとの解釈が提示された。

そしてその後のレーガン (Ronald Reagan) は、憲法に規定された大統領の軍総司令官としての権限は議会法によって制限されることはない主張し、WPR そのものが憲法違反であるとの態度を表明し、83年のグレナダ侵攻、86年のリビアへの空爆など、議会に対する報告は一切なされずに武力行使に踏み切った。そしてその後の父ブッシュ (George H.W. Bush) も同様に WPR は違憲であるとの立場をとり、1989年のパナマ侵攻も議会への通告なしに行われた<sup>3)</sup>。

クリントン (Bill Clinton) も、民主党の大統領としては初めて共和党の前任者たちと同じ、WPR は憲法違反であるとの態度を明確にしていた。更には1990年代の前半では、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ紛争、ソマリア内戦などの例のように、冷戦の終焉により従来の国家対国家の対決の構造が変化し、崩壊した国家内の民族、部族集団同士の内戦が紛争の主な形となり、その戦後処理を国連決議に基づいて行う平和維持活動 (Peace Keeping Operations=PKO) が武力行使の主流の形態となるに至った。この「戦わない軍隊」の派遣という武力行使の形態の変化そのものが、国家に対する戦争行為を対象とした WPR の空洞化にさらに拍車をかけることになり、国連決議も引き続いて武力行使の正当化の根拠であり続けた。更にクリントンは、1995年のボスニア紛争の停戦合意の実施監視を役目とする平和履行軍 (Peace Implementation Force=IFOR) 派遣の際には、アメリカが先導して締結させた Dayton 停戦合意であり、その先導国の中心的参加なしには IFOR の実施はありえないことを既成事実とした段階で議会に承認を求め、否応の選択を与えないという戦略を用いて自らの思惑通りの派兵を実現させた<sup>4)</sup>。

このように、冷戦期ではほぼ一方的に大統領を優位に立たせていた戦争権限を議会が取り返すべく制定された WPR ではあったが、その分野の政策決定における大統領の優位は不変であったといつてよい。これが冷戦構造の崩壊によって紛争の形態が、行為主体が国家に限定されなくなる変化が生じ、この問題にも影響したわけであるが、2000年代の、仮にポスト・ポスト冷戦期と呼称する時代において、更なる変革を迎えることになった。2001年9月11日の同時多発テロ事件により、テロリスト集団という、これまた非国家行為主体による国家に対する戦争に匹敵する被害をもたらした衝撃的な事件が発生し、国際政治における新たな時代が始まったとされ

た。その後のアフガニスタン報復戦争やイラク戦争においては従来の国家対国家の戦争の形が踏襲されており、新たな時代区分を定めるにおいても何が以前と変わっていて何が変わっていないかを見極める必要はあるものの、「戦争の世紀」とも呼ばれた20世紀に後続する21世紀も現段階では別の意味での激動の時代を引き継いでいるといわざるを得ない。

その2001年のアフガニスタン報復戦争、03年のイラク戦争を主導したジョージ・W・ブッシュ (George W. Bush)、そのイラクからは撤退したもののアフガニスタン・パキスタン国境紛争への介入を続行し、リビアへの空爆を実行したオバマ (Barack Obama) の、アメリカの武力行使の形態が更なる変更を迫られている新時代の二人の大統領の統治において、大統領戦争権限、議会との権限分割の問題はいかなる変化が観察できるのか。

## II ブッシュ政権と戦争権限問題

### 1 アフガニスタン報復戦争

同時多発テロ事件の甚大さを反映し、その直後のアメリカ国民の世論の81%が連邦議会による正式な宣戦布告を望み、9人の議員もそれに賛同する声明を発表していた<sup>5)</sup>。ブッシュ政権側から議会に打診された承認要求もその潮流に乗った大胆なものであり、それ以降の合衆国に対するテロリズム行為や攻撃を抑止し予防する権限を大統領に付与することを求めたものであった。政権は同時に議会に対して、それらの行動に関して必要な資金を大統領の裁量で使用できる権限、議会への通告なしに対外援助を打ち切る権限、機密にかかわる情報に関して議会監視委員会からの調査を制限する大統領特権の設立などが含まれていた<sup>6)</sup>。歴史上、この事例以前は宣戦布告、武力行使承認決議にかかわらず、対象となる国家、戦闘行為の範囲、規模を明確に規定するのが通常の形であったが、この決議要請はそういった要素を一切省いたものになっており、この事件の異常性と斬新性、事態の甚大性及び行為主体の変化を具現していたといえる。

これを受けた議会は、上院ではほとんど議論らしい議論を行わず、賛成98対反対0で要請を承認した。下院では一応の議論は行なわれたものの、賛成420対反対1とほぼ上院同様の満場一致に近い形で承認された。唯一の反対票を投じたのはリー (Barbara Lee, カリフォルニア州選出) 議員であり、さらなる軍事行動は合衆国に対するさらなるテロリズム行為の連鎖

の原因となるだけであり、事態に対する抑制心の重要性を主張しての投票行動であった。下院では議員と議会スタッフのレベルで、武力行使の対象はテロ事件の実行者と確認された人物団体に限定される、武力行使のレベルはテロリストを可能な限り国際軍事裁判にかけられるよう攻撃を制限する、WPRの趣旨にも適合するよう、大統領に60日ごとの議会への状況報告を義務付ける、などの修正条項付加案が検討されたが、実際に全体会議での事項に上るまでには至らなかった<sup>7)</sup>。

この決議によって2001年10月7日に開始されたアフガニスタン報復戦争のみならず、02年のグルジア、02年から03年にかけてのフィリピンへの派兵の根拠を結果的に提供することになった<sup>8)</sup>。

## 2 イラク戦争

アフガニスタン報復戦争に後続するテロリズムに対する戦争の一環として、2002年、ブッシュ政権はイラクへの攻撃の可能性に関して推移した。02年8月、政権の見解として、大統領府法務補佐官であったゴンザレス(Alberto R. Gonzalez)は、大統領は既に議会の承認なしに攻撃を開始できる法的根拠を有していると主張した。その根拠とは、憲法による大統領の軍総司令官としての地位、1991年の湾岸戦争への議会承認決議、そして前述の同時多発テロ事件に対する報復武力行使承認決議の3つによって発生するとされた<sup>9)</sup>。しかし、特に91年の湾岸戦争時の際の、イラク上空の飛行禁止区域設定権限、および「平和と安定」を保障するための武力行使承認の延長拡大解釈は法学者および数人の議員から批判が上がったため、政権としても新たな議会決議を求める無難な方向に転換した<sup>10)</sup>。

しかし、同時多発テロ事件の記憶も未だ生々しく、大統領への支持率も依然高い水準を保っており、更には数週間後に中間選挙を控えた時期にあった議会の反応は全体的に静かなものであったが、それでも1990年代後半以来の議会およびアメリカ政治全体の特徴である党派分裂現象をやや反映した結果となったといえる。2002年10月10日に決議は票決にかけられ、上院では賛成77対反対23、下院では賛成296対反対123で両院を通過した。共和党議員は上院下院を問わず全員が賛成票を投じたが、民主党は、上院で賛成29対反対21、下院で賛成81対反対126と分裂した。共和党が賛成で団結を見せたのは党派分裂現象の表出であったが、民主党はこのイラクの問題に関して、世論と党派路線との狭間で混乱を起こしたといえる。

決議の内容は、1) イラクによってもたらされる合衆国の安全に対する脅威に対抗し、2) イラク問題に関する国連安保理決議の施行のために、大統領が必要と判断した軍事力を行使する権限を付与するが、同時に大統領にその条件に合わない場合には最終段階まで外交、平和的手段を用いて問題解決に努めること、その段階が限界に達し上記条件に則って派兵を行った場合48時間以内の議会への報告を義務付けたものであった<sup>11)</sup>。

決議にはこれによって生じる大統領権限に関して、失効時期も地理上の適応範囲も設定されておらず、これは前述のように1991年の湾岸戦争時の決議の拡大解釈に対しての批判がありそれに応える必要があったこと鑑みれば不可思議な欠如であるといえる。上院の民主党の最長老であったバード (Robert C. Byrd, ウェスト・ヴァージニア州選出) によれば、イラク戦争承認決議を承認したことによって議会は「大統領に、イラクとなんらかの関係があると判断されれば、場所、時間、手段に関係なく、合衆国軍を出動させる権限を与えたことになる」と懸念を表明した<sup>12)</sup>。

イラク戦争承認決議は、大統領側も議会側も、イラクは国際テロリスト集団の温床になっており、同時多発テロ事件の実行犯に対抗する行為であることにおいてこの戦争は正当化されると考えられていた。決議文の前文の草稿には、イラク国内にアルカイダのメンバーが潜伏している可能性について言及されていたが、審議の過程でその部分は削除された<sup>13)</sup>。結果的に同時多発テロ事件とイラクとを結びつける証拠は出てこなかったのであるが、その可能性の有無は決議の承認審議過程において重要な懸案事項であった。

下院民主党において承認反対の先頭に立ったのはペロシ少数党院内幹事 (Nancy Pelosi, カリフォルニア州選出) であり、テネット (George Tenet) CIA 長官が上院諜報委員会に宛てた書簡の内容を根拠に、イラクは挑発のない限り生物・化学兵器による攻撃を開始する可能性は低いとし、それがゆえにイラクに対する早計な行動は不必要であると主張した。彼女は「これはいつ行動するかの問題ではなく、合衆国憲法の理念にかかわる問題であり、何が合衆国に対する敵対勢力であるかが明白な場合には戦争を宣言するのは議会の権限であることを主張すべきであり、また国連をいかに尊重するべきかの問題である」と喝破した<sup>14)</sup>。

下院少数党院内総務ゲッパート (Richard Gephardt, ミズーリ州選出) も同様に、国連を迂回することは危険な前例を作ることになり、将来大きな



代償を払うことになる、と警鐘を鳴らし、武力行使は対外政策の手段ではなく、議会は開戦決議に承認を与えたからといって、ブッシュ政権が打ち出していた先制行動ドクトリン<sup>15)</sup>を是認したものではないと述べた。しかしゲッパートは決議案には賛成票を投じている。上院でも同様に、多数党院内総務ダシル (Tom Daschle, サウス・ダコタ州選出) が、議会はいかなる状況の下でアメリカ軍の先制行使を承認するべきかを真剣に討議しなくてはならないと訴え、大統領が同盟国からの賛同および議会からの承認なしに単独で戦争を開始しようとする決断を批判し、そのような一国主義は合衆国の国益に反すると主張した。しかしゲッパート同様、ダシルも承認決議には賛成票を投じた<sup>16)</sup>。

上下両院双方で、大統領権限に制限を設ける様々な修正条項が提案され議論された。上院ではデイトン (Mark Dayton, 民主党、ミネソタ州選出) が、大統領は武力行使承認が正式に決議されるまでの外交努力を条件とする修正条項を提案したが、通過の見通しが立たず撤回した。デイトンは決議によって大統領はいつでも自由に武力行使を決断できる状況が容認される可能性に懸念を抱いたゆえの行動であった。他に上院ではダービン (Dick Durbin, 民主党、イリノイ州選出) 提案による、武力行使承認は差し迫った明確な脅威に対してのみ限定されるとするもの、バードの提案による、大統領の武力行使に最長で2年の時間制限を設ける修正条項案が議決にかけられたが、前者は賛成30対反対70、後者は賛成31対反対66でいずれも否決された。下院では、リー提案による、武力行使はアメリカ単独ではなく国連と共同歩調をとることを条件付けるもの、スプラット (John M. Spratt, 民主党、サウス・キャロライナ州選出) 提案による、国連の承認決議があった後に合衆国議会は武力行使承認を決議するとしたもの、クシニッチ (Dennis J. Kucinich, 民主党、オハイオ州選出) 提案による、大統領に戦争にかかる費用の議会に対する報告を義務付けるもの、が修正条項として提案審議されたが、リーの案は賛成72対反対355、スプラットの案は賛成155対反対270、クシニッチの案は賛成101対反対235ですべてが否決された。

国連との関係、およびブッシュ政権が打ち出していた一国主義、先制行動ドクトリンの問題は最重要懸念であり、上院でレヴィン (Carl Levin, 民主党、ミシガン州選出) が、合衆国議会は国連安全保障理事会の承認決議が出た後に武力行使承認決議を出し、国連からの承認なくアメリカが武力

行使に踏み切る場合は今一度の議会決議を必要とするとした修正条項案を提出したが、賛成24対反対75でこれも否決された。賛成24のうち民主党議員からの票は22、共和党からは1票<sup>17)</sup>、反対票は民主党から28、共和党からは47と、この例も共和党は統一性を保ちつつ民主党が分裂した例となった。レヴィンは彼の主張は伝統的な国際法の立場に戻ったものであり、武力行使承認決議と政権による先制行動の国家安全保障戦略は、武力行使の本来の目的である自衛の対象である、差し迫った明確な (imminent) 脅威の概念を骨抜きにしており、政権は、十分な (sufficient) 脅威に代替しようとしているとし、大統領は国連決議なしの単独先制攻撃を正当化しようとしているに過ぎないと主張した<sup>18)</sup>。

ブッシュ政権の一国単独主義、先制攻撃は政党を問わず議員から疑問視された。共和党のヘーゲル (Chuck Hagel, ネブラスカ州選出) は承認決議には賛成票を投じつつも、対イラク政策は政権が打ち出している先制武力行使ドクトリンではなく、アメリカが主導した上でのイラクの武装解除を目的とした多国間アプローチが望ましいと主張した。民主党では、フィンゴールド (Russell Feingold, ウィスコンシン州選出) は決議案に反対票を投じた一人であり、先制行動プラス戦略はアメリカの安全保障にも、同盟諸国との関係にも、世界平和にも利をもたらさないと主張した。ヒラリー・クリントン (Hillary R. Clinton, ニュー・ヨーク州選出) は逆に賛成票を投じていたが、言動においては、決議案は彼女が本来主張する外交による解決を求めるには至っていない不本意なものであると認め、先制行動ドクトリンや一国単独主義に支持を与えたものではないとし、大統領は possible の限り戦争を回避し、少なくとも国連の決議を通すために努力するべきであると述べた。このように対イラク武力行使承認決議は民主党を混乱させた。民主党の中からイラク戦争に投票行動の上で賛成した議員たちが「リベラル・ホーク」と呼ばれるようになり、その後の2000年代、民主党でありながら積極的な対外政策を望む集団を指すようになったが、元来は混乱した議員たちを揶揄するがために生まれた言葉である<sup>19)</sup>。

### III ベイカー＝クリストファー委員会報告書と「戦争権限協議法」構想

このように、レーガン以降の大統領からは憲法違反であると解釈され、冷戦終結後の新たな形態の国際紛争への対応においても戦争権限の大統領



への傾斜は歯止めがかからず、WPR が既に時代遅れになっているとの議論が1990年代に強まり<sup>20)</sup>、2000年代の脱国家テロリズムの時代の代表的な武力行使の例となったアフガニスタン報復戦争、イラク戦争においてもほとんど機能しなかったことから、2000年代後半に見直しの動きが始まった。2008年、議会は超党派による対外政策経験者による外部委員会の組織結成を決定し、戦争権限のあり方に対する提言提出を委託した。「全国戦争権限委員会 (National War Powers Commission)」と命名されたこの諮問委員会の共同委員長には、共和党からは父ブッシュ政権で国務長官を務めたベイカー (James A. Baker III)、民主党からはクリントン政権の一期目で同じく国務長官を務めたクリストファー (Warren Christopher) がそれぞれ就任し、二人の名を冠して「ベイカー＝クリストファー委員会」とも別称された。2000年の大統領選挙においてフロリダ州で僅差ゆえに勝敗が決しなかった折、それぞれの党の代表として対決した二人が共同委員長に就任したことは象徴的である。委員会は他に、元下院国際関係委員会委員長であったハミルトン (Lee Hamilton, 民主党、インディアナ州)、クリントン政権で国務副長官を務めたタルボット (Strobe Talbot)、フォード、父ブッシュ政権で国家安全保障担当大統領補佐官を務めたスコウクロフト (Brent Scowcroft) らを含め、元連邦議員、閣僚経験者、元軍指導者によって構成された<sup>21)</sup>。

委員会提言書は2008年7月に公開された。前提として、合衆国憲法は議会と大統領の戦争権限分割においては曖昧であると解釈された。憲法は、大統領立候補者の資格や二院制など厳格に規定された部分と、連邦制、州際商業規制など曖昧のまま残されて後世に議論をゆだねた部分とに分かれ、戦争権限は後者に含まれるとされた。しかしながら戦争権限も含めてそれらの問題で論争を展開することは憲法の理念の理解、堅持とは矛盾しないとされた。

WPR に関しては、この委員会自体がその見直しを目的としているため、批判的見解に終始した。レーガンらが主張していたような、議会法によって武力行使に期間制限を60日と設定することは大統領の軍総司令官としての立場を規定した憲法に違反しているとの最も一般的な反対論には言及されず、代わりに憲法学者たちは、議会拒否権を違憲と判断したことで知られる連邦最高裁による1983年の移民帰化局対チャダ (Immigration and Naturalization Service [INS] v. Chadha, 462 U.S. 919) 判決において、議会は

協同決議をもって、法的手続きにのっとった派兵であったとしても、大統領に軍の撤退を強制することができる、とされていることに関して、協同決議は合同決議とは異なり法的拘束力を持たないので、この部分は違憲であるとの解釈が有力であることに根拠を置いていた。更に、WPRは大統領の戦争権限を過度に狭義に定義しているためアメリカ人がアメリカ領外で受けた奇襲攻撃に対応する可能性が排除されている点、議会に何も行動する義務を付与することなく武力紛争を終結させる権限を保障している点について批判した<sup>22)</sup>。党派を問わず、WPRを違憲であると主張した政権からの参加者が中心であったため、このような解釈は当然であったといえよう。

このペイカー＝クリストファー委員会報告書の最重要点は、WPRの改正ではなく、その撤廃を主張し全く別の形での法整備を提言したことである。その構想は「戦争権限協議法(The War Powers Consultation Act)」として提案された。委員会報告書によれば、この構想は大統領と議会双方に武力行使問題に関してより協力的な協議と政策決定への参加を促すものであり、より現実性に即したものであり、合衆国憲法に具現された価値観をも推進するものであるとされた。法案草案作成には、議会、大統領のいずれの側にどのような戦争権限が憲法上備わっているかという固定観念を捨て、それを再定義することも、何らかの解釈を推進する意図も持たず中立であろうとしたと述べられている<sup>23)</sup>。

しかしながら具体的な法案の内容は、客観的に見ても大統領側への傾斜を追認する傾向が色濃く出ていたといえる。叙述法としては議会がいかに武力行使の政策決定に参加するかの方法に重点が置かれていた。合衆国権者世論は、議会の武力行使決定への大統領と同レベルでの参加を支持していることを根拠に、この法案は大統領と議会双方に、武力行使の以前の段階で有益な「協議」を行う機会を保障するとされた。この場合、議会側の交渉の受け皿となるのは20人によって構成される上下両院からの合同臨時委員会として位置づけられる「協議委員会」であり、下院議長、下院の両党の院内総務、上院の両党の院内総務、両院からの外交<sup>24)</sup>、国防、諜報、歳出など対外政策にかかわる委員会委員長ら20人によって構成される。また草案は議会に、国家安全保障にかかわる機密情報へのアクセスと、国家安全保障問題の情報分析に従事する専門スタッフの常任雇用を提案した<sup>25)</sup>。

大統領と議会による事前協議とは新しい概念である。憲法は議会に宣戦布告権を与え、戦争権限法は承認決議を必要としている。また武力行使の問題を除いて考えても、ある問題において大統領と議員が正式に事前に協議を行うということは三権分立の建前上他に例がない<sup>26)</sup>。また協議といっても全員で535人いる連邦議員の中の20人に限られ、全体の4%にしか当たらない。憲法上では投票行動の段階では、当選回数が少ない議員も含めすべての議員に平等の機会が保障されており、この理念に反する可能性があった。また草案では、協議の末、議会側の協議委員会が大統領の意にそぐわない勧告を出しても、大統領がそれに従う義務は明確にされなかった。また国家安全保障に関する機密情報の共有の部分でも、実行された場合、情報は極少数の議員に占有されるのみで広く共有されることが考えにくい<sup>27)</sup>ためあまり意味をなさないと考えられた<sup>27)</sup>。

ペイカー＝クリストファー委員会によるこの戦争権限協議法提案は、前記のように様々な根本的な問題が内在し、それが所属政党に拘わらず最近の大統領が主張していたWPRの違憲性を是認したものであるため提言にとどまっており、議会における具体的な議論の俎上には上がっていない状態である。しかし長い間時流に即していないと批判され続けてきたWPRの撤廃を正式に打ち出し、一方的に大統領側に傾斜し続けていた戦争権限問題の現実を見据えた代替案を提供しようとした観点からはある程度評価されよう。2008年大統領選挙中に発表されたこの報告書は、民主党オバマ、共和党マケイン（John McCain, アリゾナ州選出上院議員）の両陣営から好意的に受け止められていた<sup>28)</sup>。

#### IV オバマ政権と戦争権限問題

イラクからの早期撤退を2008年大統領選挙の公約として打ち出し、前ブッシュ政権の一国単独主義を批判して当選したオバマであったが<sup>29)</sup>、問題はイラクではなくアフガニスタンでタリバン勢力が復活しパキスタンとの国境を侵食している現実重点をシフトさせるべきであり、イラク戦争で悪化した同盟国諸国との関係を改善しつつ協調して対処する、以前の民主党大統領の対外政策路線とは一線を画した「骨太の多国間主義」路線をとっていた<sup>30)</sup>。アフガニスタン・パキスタン国境紛争への派兵は2001年の承認決議が終結期限を定めていなかったことによりいまだに有効であ

り、更なる議会からの承認決議は必要ないとの解釈に立っていることを、09年12月のウェスト・ポイントでの演説で明らかにした<sup>31)</sup>。しかしオバマは、戦争権限法に則った形として、09年以来毎年6月15日と12月15日に、議会に対してアフガニスタンに駐留している戦闘員の数、およびその中からアフガニスタン国際安全保障援助軍 (International Security Assistance Force [ISAF] in Afghanistan) に参加している兵力の割合の変化を定期的に報告し、合衆国軍はアフガニスタンに残存しているアルカイダとタリバン軍の掃討に関与し続ける、と述べ続けていた<sup>32)</sup>。

現在の時点で、オバマ政権で戦争権限問題が最も顕在化したのは対リビア政策に関してである。2011年2月、41年間続いたカダフィ (mu‘ammar al-qaddāfi,) 大佐による独裁に対する反政府デモが発生し内戦状態になり、反政府運動を空爆での弾圧を試みたカダフィ政権側勢力に対して、国連安全保障理事会は3月17日の決議1973号において飛行禁止区域設定を承認した。これを受けてアメリカは「オデッセイの夜明け作戦 (Operation Odyssey Dawn)」と活動を命名し飛行禁止区域実施の多国籍軍に参加した。

3月21日、オバマは議会に対して「戦争権限法に則った」開始から48時間以内で武力行使報告書を提出した。報告書は、「3月19日東部時間午後3時に、国連安保理によって承認された国際的努力を援助し、リビアの危機によって生じる国際平和と安全への脅威と人道的被害を阻止するためのヨーロッパの同盟諸国、アラブの友好諸国の立場を支持するための作戦開始を命令した」事実を確認する序文から始まっており、アメリカ軍は安保理決議1973号に準じた多国間行動に基づき、飛行禁止区域設定のため、軍事施設への攻撃を開始したことを明らかにした。この軍事行動は、カダフィ体制の攻撃能力を弱体化させ、一般人保護、人道的被害を防ぐことにおいて目的が明確化されており、攻撃対象、兵力、期間、範囲においてすべて明確であるとされ、早期の作戦の終了と、安保理決議の最終目的である安定の達成のための地域組織あるいは国際組織に権限移行を目指す主張された。オバマの意図として、この行動は合衆国の安全保障、対外政策の国益に合うものであり、大統領として合衆国憲法に規定された軍総司令官と行政府の長としての権限に則ったものであることも明記された<sup>33)</sup>。国民に対しては、

このような危機的な状況に対して、アメリカの世界の指導国としての

責任、そしてより深く言うならば、同じ人間としての責任を放棄することは、我々が何者であるかに対する背信行為である。ある国は別の国の惨状に対して目を背けたままかもしれない。アメリカ合衆国は違う。そして私は大統領として、大虐殺が起こる前にその状況を想像するだけにいることはしたくない<sup>34)</sup>。

と支持を訴えた。

武力行使開始時は、議会では両党の議員から、作戦の目的、コスト、作戦の終結時、アラブ地域全体への影響などの観点から若干の懸念が表明され、特に下院議長ペイナー（John Boehner, オハイオ州選出）が、オバマが掲げた終結時期、目的などは実際には曖昧で具体化されていない、オバマは議会に対して報告をしているが更なる協議をするべきである、と批判の急先鋒に立った<sup>35)</sup>。しかしながら、司法省法務勧告局（Office of Legal Counsel=OLC）が4月7日に発表した「リビアに対する軍事力行使の権限」という報告書における、

本件で問題になっているのは地域的安定と国連安保理の信用と有効性であり、過去の事例を鑑みても、大統領が軍事力行使を命令できるに十分な憲法上の根拠が存在する。（中略）リビアで予定されている行動は、憲法における「戦争」の状態には該当せず、したがって宣戦布告条項に伴う議会からの宣言は必要なく、同様にオバマ大統領は、リビアでの予想される武力行使は目的、範囲、期間が明確化されており、アメリカの国益を守る目的において憲法上の軍総司令官としての権限を、議会の事前承認決議なしに発動することができると結論付ける<sup>36)</sup>。

との主張を政権の公式な立場とし、議会に承認決議を求めることなく4月4日に実際の武力行使が開始された。

WPR への抵触の可能性への議論が活発になったのは2011年6月前後であり、最初の報告がWPRに則ったものであるならば承認決議はなくともその基本原則は踏襲されるべきであり、武力開始後60日の撤退義務の条項が問題化したのである。

5月20日にオバマはこの問題に関して複数の議会指導者に書簡を送付し、リビアでの活動は開始時に発表した内容から逸脱せず目的、適用範囲

ともに限定的なものに留まっており、なおかつ役割、責任は当初の主導的なものから、大西洋条約機構（NATO）軍主導による多国間体制に委譲し、その枠組み内で主要な役割を担うものへと変化したと述べた。したがって合衆国議会が現在のアメリカ軍の多国間体制の中での関与への支持を与えることは極めて重要であり、その点からケリー（John Kerry, マサチューセッツ州選出、上院外交委員会委員長）、マケイン、レヴィン、ファインスタイン上院議員らが作成している超党派での決議案<sup>37)</sup>を政権として支持したいと訴えた<sup>38)</sup>。

しかし議会の中で最も顕著な対抗者となったのはペイナーであった。彼が6月3日にオバマに宛てて送った書簡において、

この作戦の開始以来、政権は下院に対して技術的な状況報告を続けてきたが、しかし同時に議会からの公式な承認決議要求を意図的かつ周到に回避してきた。更に、この行動はWPRに則って行われたものであると描写し続けてもいる。これらに加え、政権の戦略の明確さの欠如、議会の役割への敬意の欠如、そして実際にはWPRの基本的理念の遵守の欠如などで、アメリカ国民とともに連邦議会議員の多くは不満を抱いている<sup>39)</sup>。

と喝破した。下院は同日、大統領に決議通過後15日以内にリビアからの撤退を要求する下院発議協同決議案51号を賛成148対反対265で否決したものの、同時に、大統領に地上部隊の派遣を禁止し、決議通過後14日以内に「オデッセイの夜明け作戦」に関する経過と現状に関する詳細な報告書の提出を要求し、議会に承認されていない軍事行動に関する出資を保留できる権限を認めさせる下院単独決議292号を賛成268対反対145で可決した<sup>40)</sup>。

6月15日にオバマは32ページの議会に送付した報告書を公開し、決議に要求されたとおりに作戦の経過と現状を報告すると同時に、リビアにおける武力行使活動は、目的、範囲、期限等が明確に限定されており大統領の軍総司令官および行政政府の長としての権限の範囲内であり議会承認決議は必要ないという法的根拠の主張を繰り返した。60日の撤退期限に関しては、その時点ではアメリカ軍の役割は更に小規模で後方支援などに限定されておりWPRにある「敵対的状況」には該当せず、そのままの延長は



抵触しないと主張された。そして改めて政権としては上院の超党派による支持決議案を応援することを確認した<sup>41)</sup>。

実際には政権内でも意見対立があり、国防総省法律顧問のジョンソン (Jeh C. Johnson) や OLC 室長のクラス (Caroline D. Krass) らから、軍事行動に毎日1000万ドルが費やされ空爆を繰り返している現状は「敵対的状况」と判断されかねず議会から攻撃される可能性をオバマに勧告していた。しかしオバマは、ホワイトハウス法務顧問のパウアー (Robert Bauer) や 国務省法律問題顧問のコー (Harold H. Koh) らによる、地上部隊は派遣されていない、カダフィ政権軍は効果的な反撃ができていない、任務は安保理決議で忠実で拡大が防がれている点などから「敵対的状况」には至っていない、という解釈で押し切る決定をした<sup>42)</sup>。

下院では引き続いてベイナーが急先鋒となりオバマ政権が打ち出した路線を批判し続けていたが、オバマの報告書にも再三述べられていたとおり、上院では別の動きがあった。マケイン、およびグラハム (Lindsay Graham, サウス・キャロライナ州選出) ら共和党側の有力議員が、下院共和党の、大統領を WPR への抵触の疑いから攻撃しリビアでの活動への資金提供を停止しようとする動向は、その段階で主導的責任、役割が委譲されている NATO 同盟諸国に対して、その後アメリカが果たしていく責任、関与について間違ったシグナルを送ることになり、カダフィが権力の座に留まっていればアフリカ、中東のみならず広く世界に甚大な影響を与えることになる、またそもそも WPR には違憲の疑いが残っている、と諫止しようとした<sup>43)</sup>。6月21日、ケリーとマケインによる共同提案で、オバマに国連安保理決議1973に基づく NATO 主導による任務の主要部分としてのアメリカ軍のリビアにおける限定的活動の継続はアメリカの国益にかなうという観点からそれを承認する上院合同決議第20号決議案が提出された。この決議によって発生する大統領の権限には1年の期限が付帯されていた<sup>44)</sup>。この決議案は上院では28日に外交委員会は賛成14対反対5で通過したが<sup>45)</sup>、全体会議上程は可決の目処がつかず見送られた。

下院では24日に、上院案の下院版である下院合同決議案第68号を賛成123対反対295で否決した。共和党議員は圧倒的に反対票を投じ、民主党は賛成に回った。同時に、リビアでの NATO の多国活動支援に関する国防総省、アメリカ軍への歳出削減を主内容とした下院決議案2278号を賛成180対反対238で否決し、これも賛成票は主に民主党議員から投じられ

反対は共和党からであった。すなわち、下院では党派性が明確に現れたものの、一方で武力行使継続承認を否定し、他方で軍への資金支出継続を認めるという混乱した結果を出したことになる。カーニー (Jay Carney) ホワイトハウス報道官は決議案68号の否決に懸念を表明したが、ヒラリー・クリントン国務長官はNATOの任務遂行への資金が削減されなかったことに対して安堵を表明した。ペイナーはこのような結果になった理由に関してノーコメントを貫いたが、両案に反対票を投じた共和党のギャレット (Scott Garrett, ニュー・ジャージー州選出) は個人的な説明として、

下院は、戦争を部分的に承認することとオバマに対して軍総司令官として何をするかを規定することを別々に分離して決議してしまった。この場合の決議のあるべき姿とは、武力行使を承認せず、軍事行動に関する支出を完全に停止する、というものだった。NATOの軍事活動へのアメリカの関与をある部分において制限することはその他の部分において認めてしまうことになり、それは前例となって将来の武力行使の際にも言及され利用される恐れがある。

と述べた<sup>46)</sup>。

承認決議なしの状態は以前と変わらず、アメリカの関与はオバマの言うとおりに限定的にとどめられながらも継続し、10月のカダフィ体制崩壊を迎えることになった。

## V おわりに

同時多発テロ事件以降の国際政治を脱国家的なテロリズムの時代と区分することは安易に過ぎ、国家対国家の伝統的な構造も歴然と残っているわけであるが、それでも国家行為主体とは分類されない脱国家テロリスト集団が戦争に等しい被害をもたらした事実が国際政治の構造に投げかけた問いはあまりにも大きい。そしてそれ以降のオバマ大統領が対処を余儀なくされた、アフガニスタン・パキスタン国境紛争、リビア内戦においてもテロリスト集団を含む非国家行為主体が無視できない役割を果たしている。

そのような時代においても、それ以前から続いていたアメリカの戦争権限の、合衆国憲法の理念に反した大統領への傾斜傾向は、検討してきたと

おり不変であった。

ブッシュもオバマも、彼ら以前の3人の大統領のような、WPRは違憲であるとの発言は公式にはしていない。ブッシュの場合は、相対した問題の大きさ、またそれに対する国内世論全体に見られた迎合傾向から、発言する必要すらなかったのであろう。オバマの場合は、前述のように様々な段階で議会、WPRへの一応の配慮を見せており、武力行使状況の報告、武力行使決定とWPRとの整合性を主張しているが、議会に対して正式な武力行使承認決議を求めた例はない上に、承認決議のない武力行使を公然と行ってきた。ベイカー＝クリストファー委員会報告書の内容に賛同を表明していた事実からも、オバマは少なくともWPRの合憲性に関して疑問を抱いているであろうことは想像に難くない。

冷戦時代は共産主義国家の膨張を阻止する観点から、戦争権限の大統領への傾斜が黙認された。WPRはヴェトナム戦争においてその行き過ぎが顕在化し、議会が憲法の理念に立ち戻って歯止めをかけるべく作られたが、その違憲性が主張されるなどその後も大統領への傾斜は続いた。冷戦終結後も、国家の枠組みが最初に疑問視された内戦が主流になり、人道的介入、平和維持活動における「戦わない軍隊」の派遣において、潮流は不変であった。

テロリズムという本来見えにくい敵が、冷戦時代のソ連および共産圏諸国に代わってアメリカ対外政策の対決機軸として登場したポスト・ポスト冷戦期は、外交、武力行使を含む対外政策という政策領域が元来内包する秘密性、迅速性がより高まった上に、国土安全保障の必要が加わり、戦争権限は以前にも増して大統領の側に傾き、議会の果たす役割は縮小していく方向にあるといわざるを得ない。

ベイカー＝クリストファー委員会報告書は一つの案に過ぎないが、WPRには撤廃を含めた根本的な発想の転換が訴えられ始めて既に久しい。撤廃されないのならば今後されに骨抜きにされていくことは想像に難くない。今後、アメリカはどのような形で武力行使をし、その度にどのような議論が展開されるのであろうか。

## 注

- 1) Cecil V. Crabb, *Invitation to Struggle: Congress, the President and Foreign*

- Policy*, 4th ed. (Baton Rouge, La.: Louisiana State University Press, 1992).
- 2) 本来ならば「戦争権限決議」であるが、法律制定と全く同様の手続きをとり法的拘束力もある合同決議 (joint resolution) の形を取ったため「戦争権限法 (War Powers Act)」と呼ばれることが多い。P.L. 93-148.
  - 3) 湾岸戦争は、国連による制裁決議が武力行使の正当化の役割を果たしたが、その決議により1991年1月16日に開始されることが事前にわかっており、それまでの時間の余裕があったため、ブッシュは議会に承認決議を求めた。議会が大統領の武力行使に関して審議したのはトンキン湾決議の折以来である。
  - 4) 阿南東也『ポスト冷戦のアメリカ政治外交—残された超大国のゆくえ』東信堂、1999年、第6章。Lori Fisler Damrosch, “The Clinton Administration and War Powers,” *Law and Contemporary Problems*, Vol. 63 (Winter/Spring 2000).
  - 5) Robert Turner, “The War on Terrorism and the Modern Relevance of the Congressional Power to ‘Declare War,’” *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol. 25 (Spring 2002), p. 519.
  - 6) 合同決議第23号。David Abramowitz, “The President, the Congress, and Use of Force: Terrorism,” *Harvard International Law Journal*, Vol. 43 (Winter 2002).
  - 7) *Ibid.*, p. 75.
  - 8) Eric Schmitt, “U.S. Combat Force of 1,700 is Headed to the Philippines,” *New York Times*, February 21 (2003).
  - 9) Mike Allen & Juliet Eilperin, “Bush Aides Say Iraq War Needs No Hill Vote,” *Washington Post*, August 2 (2002).
  - 10) Richard Opiel & Julia Preston, “Administration Seeking to Build Support in Congress on Iraq Issue,” *New York Times*, August 20 (2002).
  - 11) P.L. 107-243. 「イラク戦争承認決議」と仮呼称する。
  - 12) Robert C. Byrd, “Congress Must Resist the Rush to War,” *New York Times*, October 10 (2002).
  - 13) “Authorization for War: What the White House Would Like Congress to Say,” *ibid.*, September 27 (2002).
  - 14) Karl K. Schonberg, “Global Security and Legal Restraint: Reconsidering War Powers after September 11,” *Political Science Quarterly*, Vol. 119, No. 1 (Winter 2004), p. 120.
  - 15) Ivo H. Daalder & James M. Lindsay, *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2003); Robert Jervis, “Understanding the Bush Doctrine,” *Political Science Quarterly*, Vol. 118, No. 3 (Fall 2003).
  - 16) Richard F. Grimmet, “The War Powers Resolution: After Thirty-Six Years,”

- Congressional Research Service Report for Congress*, April 22, (2010), pp. 42–43.
- 17) 無所属のジェフオーズ (James Jeffords, ヴァーモント州選出) の1票が賛成票に加わる。
  - 18) Schonberg, *op. cit.*, pp. 121–22; Louis Fisher, “Deciding on War in Iraq: Institutional failures,” *Political Science Quarterly*, Vol. 118, No. 3 (Fall 2003).
  - 19) Matthew Yglesias, *Heads in the Sand: How the Republicans Screw Up Foreign Policy and Foreign Policy Screws Up the Democrats* (N.Y.: John Weily, 2008).
  - 20) Louis Fisher & David Gray Adler, “The War Powers Resolution: Time to Say Goodbye,” *Political Science Quarterly*, Vol. 113, No. 1 (Winter 1998).
  - 21) James Gerber, “Baker and Christopher: Replace War Powers Act,” ABC News, July 8 (2008). [<http://abcnews.go.com/blogs/politics/2008/07/baker-and-chris>]
  - 22) Louis Fisher, “The Law: The Baker-Christopher War Powers Commission,” *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 31, No. 1 (March 2009), pp. 128–40.
  - 23) James A. Baker III & Warren Christopher, “Put War Powers Back Where They Belong,” *New York Times*, July 8 (2008), A.23.
  - 24) 下院では「国際関係」となる。
  - 25) National War Power Commission, *Final Report* (Charlottesville, Va.: Miller Center of Public Affairs, 2008). [<http://millercenter.org/policy/commissions/warpowers>]
  - 26) 大統領が自分が支持する法案の通過を求めて議員に個人的に働きかける、あるいは歳出法案作成などに関して議会スタッフと大統領府スタッフが事前に連絡を取り合うことは行われている。
  - 27) Fisher, *op. cit.* (2009), *passim*.
  - 28) Gerber, *op. cit.*
  - 29) Robert P. Saldin, “Foreign Affairs and the 2008 Election,” *The Forum*, Vol. 6, Issue 4 (October 2008).
  - 30) Robert S. Singh, “Continuity and Change in Obama’s Foreign Policy,” in Bert A. Rockman, Andrew Rudalevige, Colin Campbell (eds.), *The Obama Presidency: Appraisals and Prospects* (Washington, D.C.: CQ Press, 2009), chap. 12, pp. 277–80; John Davis, “Assessing Obama’s War in Afghanistan,” in John Davis (ed.), *The Barack Obama Presidency: A Two Year Assessment* (N.Y.: Palgrave MacMillan, 2012), chap. 9.
  - 31) Garrett Epps, “Beyond West Point: Congressional Authorization and Obama’s Afghanistan Surge,” *Politics Daily*, December 15 (2009).
  - 32) Richard F. Grimmet, “The War Powers Resolution: Presidential Compliance,” *Congressional Research Service Report for Congress*, February 1, (2012), pp. 17–22.
  - 33) *Ibid.*, p. 11.

- 34) “Obama: Not Acting in Libya ‘would have been a betrayal of what we are,’” *CNN Politics*, March 28 (2011). [[http://articles.cnn.com/2011-03-28/politics/us.libya\\_1\\_libya-mission-libya-policy.html](http://articles.cnn.com/2011-03-28/politics/us.libya_1_libya-mission-libya-policy.html)]; Brad Knickerbocker, “With Libya, Is ‘Obama Doctrine’ on War Emerging?” *Christian Science Monitor*, March 19 (2011). [<http://www.csmonitor.com/USA/Foreign-Policy/2011/0319/With-Libya-Is-Obama-Dctrine-On-War-Emerging.html>]
- 35) Deirdre Walsh, “Boehner Challenges Obama On Libya Military Mission,” *CNN Politics*, March 23 (2011). [[http://articles.cnn.com/2011-03-23/politics/Boehner.obama.libya\\_1\\_obama-administration.html](http://articles.cnn.com/2011-03-23/politics/Boehner.obama.libya_1_obama-administration.html)]
- 36) The Department of Justice, the Office of Legal Counsel, *Authority to Use Military Force in Libya*. [<http://www.justice.gov/olc/memoranda-opinions.html>]
- 37) Ted Barrett, “Kerry in Talks with White House over Libya Resolution,” *CNN Political Ticker*, May 17 (2011). [<http://politicalticker.blogs.cnn.com/2011/05/17/Kerry-in-talks-with-white-house-over-libya-resolution.html>]
- 38) Grimmet, *op. cit.* (n.32 *supra*), pp. 12–13.
- 39) Deirdre Walsh & Tom Cohen, “Boehner Warns of Possible War Powers Resolution Violation over Libya,” *CNN Politics*, June 14 (2011). [[http://articles.cnn.com/2011-06-14/politics/Boehner.war.powers\\_1\\_libya-mission-war-power-resolution-violation.html](http://articles.cnn.com/2011-06-14/politics/Boehner.war.powers_1_libya-mission-war-power-resolution-violation.html)]
- 40) Grimmet, *op. cit.* (n.32 *supra*), p. 13. 協同決議 (concurrent resolution)、単独決議 (single resolution) とともに法的拘束力は発生しない。
- 41) Charlie Savage & Mark Landler, “White House Defends Continuing U.S. Role in Libya Operation,” *New York Times*, June 18 (2011). [<http://www.nytimes.com/2011/06/18/us/politics/18powers.html>]
- 42) Charlie Savage, “Two Top Lawyers Lost to Obama in Libya War Policy Debate,” *ibid.*, June 17 (2011). [<http://www.nytimes.com/2011/06/18/world/Africa/18powers.html>]; James Mann, *The Obamians: The Struggle inside the White House to Redefine American Power* (N.Y.: Viking Press, 2012), pp. 296–97; David E. Sanger, *Confront and Conceal: Obama’s Secret Use of American Power* (N.Y.: Crown, 2012), pp. 338–52.
- 43) Tom Cohen, “Key Senate Republicans Disagree with House GOP on War Powers Debate,” *CNN Politics*, June 19 (2011). [[http://articles.cnn.com/2011-06-19/politics/war.powers\\_1\\_gadhafi-libyan-refugees-libya-mission-war-powers-debate.html](http://articles.cnn.com/2011-06-19/politics/war.powers_1_gadhafi-libyan-refugees-libya-mission-war-powers-debate.html)]
- 44) Donna Cassata, “Kerry, McCain, Push Libya Authorization Measure, NBC News,” June 21 (2011). [<http://www.msnbc.msn.com/id/43480417/ns/politics-capitol-hill/t/kerry-mccain-push-libya-authorization-measure.html>]
- 45) US Senate Committee on Foreign Relations, “Chairman Kerry: Committee Passes



- Libya Resolution with Strong Bipartisan Support: Senate Foreign Relation Committee Approves Resolution 14-5,” *SPFR Press Room*, June 28 (2011). [<http://www.foreign.senate.gov/press/chair/release/chairman-kerry-committee-passes-libya-resolution-with-strong-bipartisan-support.html>]
- 46) Alan Silverleib, “House Conflicted on Libya Campaign,” *CNN Politics*, June 24 (2011). [[http://articles.cnn.com/2011-06-24/politics/libya.congress\\_1\\_voting-libya-campaign.html](http://articles.cnn.com/2011-06-24/politics/libya.congress_1_voting-libya-campaign.html)]

## Presidential War Power at the Age of Transnational Terrorism:

Bush, Obama, and the War Powers Resolution in 1973

Haruya ANAMI

Although the Constitution of the United States of America divides the war powers of the United States between Congress and the President, the former as the declarer and the latter as the Commander-in-Chief, the power to make war has shifted toward the President, with the formal declarations of wars by Congress have issued only five times historically, with the last one to declare WWII in 1941.

The United States of America have involved in, or made by itself, wars without formal declarations since the beginning of the Cold War, as justified by the need for a quick response, congressional blank check resolutions, the United Nations authorizations, and the presidential power as the Commander-in-Chief, among others. Congress passed the War Powers Resolution (WPR) in 1973 as a response to the overstretch of the presidential war power that was highlighted by the failure in the Vietnam War. The WPR has been emasculated, however, as the cases of use of force abroad in the following years were justified as rescue missions, and as such Presidents as Ronald Reagan, George H.W. Bush and Bill Clinton deemed the law as unconstitutional. In the Post-Cold War period (the 1990s), the presidential power to use force was justified in terms of humanitarian intervention, peacekeeping concepts.

The immediate response to the terrorist attacks in September 11th 2001 and the following War in Afghanistan hardly raised the issue of the presidential war power because of the extraordinariness of the event. Congress authorized President George W. Bush to launch retaliation in any forms without limits in nature, scope or duration. Both chambers passed the resolution almost unanimously, with one dissenting vote in the House of Representatives by Rep. Barbara Lee.

The War in Iraq in 2003 was controversial as some influential senators and representatives questioned the relations between Iraq and presidentially-declared worldwide War on Terrorism, the alleged possibility of Iraqi

possession of weapon of mass destruction, the validity of preemptive actions and attacks, also known as the Bush Doctrine, the President's unilateral inclination in foreign policy, the lack of support by allied nations and authorization by the United Nations, among others. The resolution to authorize the use of force in Iraq was passed, however, after a few attempts to add amendments to limit presidential prerogatives, call for diplomatic solution or limit funding failed. The Republican legislators were almost unanimously in favor, but the Democrats were divided into yeas and nays: the controversy over the War in Iraq screwed up the Democratic Party, and those Democrats, including Senator Hillary Clinton, who cast the votes in support of the resolution were termed "liberal hawks".

In 2008, an independent bipartisan commission which consisted of former policymakers and foreign policy experts, headed by two former Secretaries of State James Baker and Warren Christopher, the National War Powers Commission, also known as the Baker-Christopher Commission was formed and asked to revise the issues entailed in war powers in the light of new reality. The commission called for a repeal of the WPR and recommended the War Powers Consultation Act for replacement: according to the draft, the consultation group that would consist of congressional leaders would be formed and President would be obliged to consult with the group prior to the decision to resort to military force. Although the commission's recommendation aimed at equal participation of the President and Congress in decision making process to use force, it obviously reconfirmed the trends to presidential predominance over recent war decisions in that proposed congressional consultation group would consist of only 20 out of 535 federal legislators. Democratic Presidential Candidate Barack Obama was favorable with the proposal in the final report of the commission.

President Obama shifted the priority from the Iraqi War to the Afghanistan-Pakistan border conflict along with the resurgence of the Taliban force. President Obama did not seek another authorization from Congress because he considered that the congressional resolution to retaliate in Afghanistan in 2001 was still in effect.

As a response to the civil war in Libya in April 2011, the United Nations authorized an establishment of no-fly-zone. President Obama reported to Congress, consistent with the WPR, within 48 hours from the commencement of the military mission, but did not seek for a resolution for its authorization.

The issue of the WPR emerged as the limit of 60 days for deployment drew near. Republican House Speaker John Boehner was most vocal in addressing that President Obama was violating the WPR. President Obama rebutted as the U.S. force already transferred its leading role and responsibility of the mission to NATO-led international coalition and the continued participation by the U.S. force was necessary to provide peace and security in that region. Senators John Kerry and John McCain, a Democrat and a Republican respectively, both former presidential candidates, agreed with the President and proposed a bipartisan resolution for authorizing the continuation of the mission. This time the Republican Party was screwed up, as the House Republicans both rejected the similar proposal and another proposal to limit the funding for the mission. The deployment of the U.S. force continued without congressional authorization.

The war power debate has continued to favor the President as the new and grave threat posed by invisible transnational terrorism and other non-state actors has become visible and homeland security has become important more than ever, making the WPR look obsolete.