米国の対テロ戦略に関する一考察
――標的殺害に係る分析を中心に――

足達　好正

＜要旨＞

本稿は、米国の対テロ戦略という大きな枠組みの中で、標的殺害が歴代政権の対テロ戦略においてどのように位置付けられ、また20年以上にわたりどのように実行されてきたのかという問いに基づき分析を実施した。分析の結果、ブッシュ政権は標的殺害を対テロ戦略の手法として明確に位置付けていなかったが、次のオバマ政権から標的殺害を対テロ戦略の中心に位置付けるようになり、トランプ政権を経て、バイデン政権では、とりわけ無人機による標的殺害に依存した対テロ戦略に移行したことが明らかになった。また標的殺害の実行状況は、標的殺害の実施回数が標的殺害の位置付けの有無のみならず対テロ作戦の特性にも影響を受けていたこと、標的殺害の形態が無人機による空爆を重視した標的殺害に徐々に移行していったこと、さらに標的殺害に付随する民間人死傷回避への取組みにより、民間人犠牲者数を低減できたことが明確になった。

はじめに

標的殺害（Targeted Killing）は対テロ戦略における一つの手法であり[1]、無人機等による空爆や特殊部隊の襲撃などにより実施される。標的殺害という用語そのものは、米国国防総省軍事用語辞典にも記述は見られないが、イスラエルがパレスチナ占領地におけるテロリスト容疑者に対する「標的殺害」政策を公表した2000年以降、一般的に使われるようになった[2]。また米国のテロ対策専門官であるトーマス・ハンター（Thomas Hunter）は、標的殺害について、「テロリスト集団もしくはテロリストとつながりがあり、現在および／または将来において国家の安全と治安に対する脅威にな

1 Boaz Ganor, “Targeted Killings: Ethical & Operational Dilemmas,” *Terrorism and Political Violence*, vol. 33, no. 2 (2021), pp. 353, 355.
2 Philip Alston, *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial*, Summary or Arbitrary Executions, UN Human Rights Council (May 28, 2010), p. 4.

ることが知られている、またはそうであると考えられる集団もしくは個人を計画的、先制的、意図的に殺害すること」[3] と定義している。

米国は、2001 年の 9.11 米国同時多発テロ（以下、「同時多発テロ」という。）以来、ウサマ・ビン・ラディン（Usama bin Ladin）の殺害に象徴されるように数多くの標的殺害を実施してきた。それは、2021 年 8 月末に米軍がアフガニスタンから撤退した以降も継続している [4]。

米国の標的殺害に係る先行研究を概括すれば、国内法・国際法及び道徳・倫理上の観点からの研究、並びに標的殺害の変遷や付随的損害を含めた効果等を網羅的に検討した研究の大きく二つに区分できる。前者の研究においては、「国際法上、標的殺害が自衛行為と見なされるのか不明瞭であるが、テロリストやテロ組織に対する武力行使の国内法的権限は存在する」[5]、「国際法上、武力紛争状況下における高位の軍司令官の標的殺害は許可されており、法的正当性と道徳的正当性の両方がある」[6]、「国家の自衛権の観点から正当化せざるを得ない」[7] と標的殺害を擁護する意見がある一方で、「ドローンによる標的殺害は長期にわたる殺害に至る監視（“deadly surveillance”）の側面から本質的に不道徳である」[8]、「アル・カーイダと関係を有する米国市民をドローンで殺害した事案を受けて、米国大統領は米国法の下で死刑判決に伴う通常の正式な手続きを経ずにドローン攻撃によって米国市民を一方的に標的にして処刑する自由を保持している」[9] と否定的な意見が存在する。

また、後者の研究においては、「従来禁止されていた標的殺害が同時多発テロを契機として許可されるようになり、ドローン等の技術進歩と相まってバラク・オバマ（Barack Hussein Obama II）政権において準秘密主義の下に拡大していった」[10]、「オバマ政権が穏健なムスリムと異なる暴力的過激主義者を米国の敵に設定して標的殺害を正当化し

3 Thomas Byron Hunter, “Targeted Killing: Self-Defense, Preemption, and the War on Terrorism,” *Journal of Strategic Security*, vol. 2, no. 2 (May 2009), p. 3.

4 例えば、Saeed Al-Batati, “US drone strike kills 2 suspected Al-Qaeda militants in Yemen’s Marib,” *Arab News* ,February 27, 2023; Omar Faruk, “The US military has carried out airstrikes in Somalia that killed 3 al-Qaida-linked militants,” *Associated Press* ,January 24, 2024.

5 Kenneth Anderson, “Targeted Killing in U.S. Counterterrorism Strategy and Law,” *A Working Paper of the Series on Counterterrorism and American Statutory Law* (May 11, 2009).

6 Martin Senn & Jodok Troy, “The transformation of targeted killing and international order,” *Contemporary Security Policy*, vol. 38, no. 2 (August 2017), pp. 175–211.

7 Chris O’Meara, “Reconceptualizing the Right of Self-defence Against ‘Imminent’ Armed Attacks,” *Journal on the Use of Force and International Law* (2022).

8 Harry van der Linden, “Arguments against Drone Warfare with a Focus on the Immorality of Remote Control Killing and Deadly Surveillance,” *Butler University Scholarship and Professional Work* (2016).

9 Jonathan G. D’Errico, “Executive Power, Drone Executions, and the Due Process Rights of American Citizens,” *Fordham Law Review*, vol. 83, no. 3 (2018), pp. 1185–1216.

10 Andris Banka and Adam Quinn, “Killing Norms Softly: US Targeted Killing, Quasi-secrecy and the Assassination Ban,” *Security Studies*, vol. 27, no. 4 (2018), pp. 665–703.

ていった」[11]、「標的殺害は不道徳かつ違法であるかもしれないが短期的な戦術目標を達成する上で効果的な手段である」[12]、「標的殺害は国家にテロと戦う手段を提供し様々なレベルで効果的ではあるが、本質的に限界があり国際的な悪影響等を及ぼす可能性がある」[13]、「民間人の付随的損害による反米感情の増幅や友軍誤射による部隊間の信頼関係の破綻、新たな武力紛争の原因ともなりかねない危険性を秘めている」[14] と様々な意見が存在する。

こうした先行研究は、米国の標的殺害を多方面から分析した有意義な研究であることは間違いない。しかし同時多発テロ以降、米国のいわゆる「テロとの戦い（war on terrorism）」[15] が 20 年以上という歳月を経ていることに鑑みれば、その期間を網羅するような長期的視点に立った分析が必要であろう。先行研究において、20 年という長期的時間幅で分析した研究は殆どなく、管見の限り、米国フォーダム大学のターリア・アーベド（Talia Abed）の研究が存在するのみである [16]。

彼女は、ジョージ・ブッシュ（George Walker Bush）政権からジョー・バイデン（Joe Biden）政権までの標的殺害について、法的観点から分析を行い、「米国の歴代政権は標的殺害に係る国際法の遵守について十分な説明をしていないため殺害の合法性について批判と疑問の生じる余地がある」[17] と国際法的正当性が十分に担保されていない旨を主張している。このため法的観点からの研究は既になされているといえよう。しかしそれ以外の観点からの研究は不十分である。そこで本稿は、米国の対テロ戦略という大きな枠組みの中で、標的殺害を分析していきたい。20 年という長期的視点に立った対テロ戦略の枠組みにおける標的殺害の分析は、学術的に他に類を見ないだけでなく、歴代政権を通じた対テロ戦略の変化や継続性の解明にもつながり、米国の将来的な対テロ戦略の方向性の予見にも資するであろう。標的殺害は、歴代政権の対テロ戦略においてどのように位置付けられ、また 20 年以上にわたりどのように実行されてきたのであろうか。

11 山口優人「グローバルな対テロ戦争の友敵構造と正戦論――オバマ政権のドローンによる標的殺害を事例に――」『国際安全保障』第 50 巻、第 3 号（2022 年 12 月）51–69 頁。
12 Sascha-Dominik Bachmann, “Targeted Killings: Contemporary Challenges, Risks and Opportunities,” *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 18, no. 2, Summer 2013, pp. 259–288.
13 Thomas Byron Hunter, “Targeted Killing: Self-Defense, Preemption, and the War on Terrorism,” *Journal of Strategic Security*, vol. 2, no. 2 (May 2009), pp. 1–52.
14 矢野哲也「米国の標的殺害政策に関する一考察」『国際公共政策研究』第 18 巻、第 1 号（2013 年 9 月）199–212 頁。
15「テロとの戦い」は、戦争の伝統的な定義に当てはまらない様々な行為を比喩的に表現するものである。ブッシュ（George W. Bush）大統領が 2001 年 9 月 16 日に初めて「テロとの戦い」という言葉を使用した。Kenneth R. Bazinet, “A Fight vs. Evil, Bush and Cabinet Tell U.S.,” *Daily News*, September 17, 2001.
16 Talia Abed, “The Role of International Law in Targeted Killings: From The Bush Administration To The Biden Administration,” *Fordham International Law Journal*, vol. 46 Issue 4 (April 2023), pp. 533–573.
17 Ibid., pp. 533–573.

本稿では、当初、歴代政権の公文書を確認し、標的殺害がどのように位置付けられてきたのか分析する。その後、標的殺害が歴代政権で実際にどのように実行されてきたのか分析し、最後に議論を取り纏めて結論とする。この際、標的殺害の対テロ戦略の位置付けについては、歴代政権が 4 年毎の各任期に発表する『国家安全保障戦略』におけるテロ対策関連部分と歴代政権がそれぞれ 1 ～ 2 回発出しているテロ対策に特化した『対テロ国家戦略』に基づき分析する。

また、標的殺害の実行状況については、米国のシンクタンクであるニュー・アメリカ財団のデータベースを活用する。本財団は、パキスタン、イエメン、ソマリアにおける米国による無人機攻撃を含めた空爆と地上部隊による標的殺害について、攻撃件数、死者数、死者の内訳等をニュースレポートの集約を通じて公開しており、多くの文献で引用されている[18]信頼性の高いデータベースである。もちろん米国の標的殺害はパキスタン、イエメン、ソマリアのみで実施されているわけではないが、その傾向を分析することは可能であろう。またこの 3 ヶ国では、アフガニスタン、イラク、シリアのように実質戦争状態にあった地域と異なり、タリバン政権･フセイン政権･ISIL（イラク・レバントのイスラム国）の打倒といった戦争目的遂行上の空爆や襲撃が行われたわけではない。そのため、標的殺害に焦点を絞った分析に最適であろう。以下、公文書における標的殺害の位置付け、実行状況の順に考察していく。

1．公文書における標的殺害の位置付け

（1）ブッシュ政権（2001 年 1 月 20 日－ 2009 年 1 月 20 日）

ブッシュ政権において最初の『国家安全保障戦略』が発表されたのは、同時多発テロ発生後の 2002 年 9 月であった。2002 年 3 月に実施された ABC News と Washington Post による共同の世論調査によると、テロの首謀者とされるビン・ラディンをかくまっていたタリバン政権を打倒するために実施されたアフガニスタンへの軍事侵攻を 91％の米国国民が支持していた[19]。当時のブッシュ政権は国民の圧倒的支持の下にテロとの戦いに突入していたという背景がある。そのため、『国家安全保障戦略』

18 例えば、Sascha-Dominik Bachmann, “Targeted Killings: Contemporary Challenges, Risks and Opportunities,” *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 18, no. 2 (Summer 2013), pp. 259–288; Andris Banka and Adam Quinn, “Killing Norms Softly: US Targeted Killing, Quasi-secrecy and the Assassination Ban,” *Security Studies*, vol. 27, no. 4 (2018), pp. 665–703; 山口優人「グローバルな対テロ戦争の友敵構造と正戦論―オバマ政権のドローンによる標的殺害を事例に―」『国際安全保障』第 50 巻、第 3 号（2022 年 12 月）51–69 頁 など。

19 AEI Studies Public Opinion, *America and the War on Terrorism* (last updated),July 24, 2008, https://web.archive.org/web/20140203074515/http://www.aei.org/files/2008/07/24/20050805_terror0805.pdf.

は世界規模でのテロとの戦いを前面に押し出す内容になっていた。そこには、テロを米国の敵として明確に位置付け、2001 年 12 月末にタリバン政権を打倒し、アフガニスタンは解放されたとしつつも、「何千人もの訓練を受けたテロリストが、北米、南米、ヨーロッパ、アフリカ、中東、そしてアジア各地の拠点に逃亡中である。我々の優先事項は、世界規模のテロ組織を混乱させ、壊滅させ、その指導部、指揮統制、通信、物質的支援、資金を攻撃することである。」[20] と、世界規模でのテロとの戦いの継続が謳われていた。また、国民と国家への危害防止のため、必要により先制攻撃を行う旨も言及されている [21]。

その一方で、標的殺害に直接言及する記述は見られない。強いてあげれば、テロとの戦いの特性として、「世界的なテロとの戦いは、歴史上のいかなる戦争とも異なる。長期間にわたり、特に捉えどころのない敵（particularly elusive enemy）と多くの前線で戦うことになる。」[22] と記されており、捉えどころのない敵に対して、具体的に標的を絞りながら戦っていく必要性の含意が見られる程度である。また、2003 年 2 月に発表された『対テロ国家戦略』でも、テロリストとその組織打倒の具体的方策として、「テロリズムの蔓延を可能にする個人、国家支援者、国際ネットワークを標的にして、米国は全ての資源を活用していく。（傍点筆者付記）」[23] とあり、婉曲的に標的殺害に言及するのみである。

ブッシュ政権 2 期目の『国家安全保障戦略』は、2006 年 3 月に発表された。この頃は、米軍が駐留するアフガニスタンと 2003 年 3 月より侵攻したイラクにおける治安が不安定化していた時期である。アフガニスタンにおける 2005 年の軍人と民間人死者数は、1,200 人に上り、2001 年のタリバン政権崩壊以降最も犠牲者が増大した [24]。イラクでも 2005 年に 400 件以上の自爆テロや車爆弾テロが起こり、米軍兵士 844 人が死亡した [25]。このような事情もあり、『国家安全保障戦略』の冒頭では、「米国は戦時下である」[26] とテロとの戦いが継続中であることを強調し、「テロを打倒するには長期的な戦略が必要である」[27] と述べ、テロとの戦いが長期化することを念頭に置いている。またテロ組織の特性として「今日のテロリストのネットワークがより分散化しており、非集

20 The White House, *The National Security Strategy* (September 2002), p. 5.
21 Ibid., p. 6.
22 Ibid., p. 5.
23 The White House, *National Strategy for Combating Terrorism* (February 2003), p. 15.
24 Nasreen Ghufran, “Afghanistan in 2005: The Challenges of Reconstruction,” *Asian Survey*, vol. 46, no. 1 (January/February 2006), p. 88.
25 Dexter Filkins, “Death Toll for the American Military in Iraq in 2005 is 844, Near the Level for 2004,” *The New York Times*, January 1, 2006.
26 The White House, *The National Security Strategy* (March 2006), Preface.
27 Ibid., p. 8.

権的である」[28] ことを指摘している。

他方で、標的殺害については、「テロリストネットワークによる攻撃を未然に防ぐにあたり、テロリストの中核は追跡され、殺害され、または捕獲されなければならない。」[29] と引き続き標的殺害に係る含意・婉曲的表現が見られる程度である。さらに 2006 年 9 月には、ブッシュ政権として 2 回目の『対テロ国家戦略』が発表されるが、そこにも「テロリストネットワークによる攻撃を防ぐにあたり、テロリストの中核は追跡され、殺害され、または捕獲されるだろう。」[30] と『国家安全保障戦略（2006 年版）』と同趣旨の文言が記述されるのみである。

このように、ブッシュ政権の公文書においては、標的殺害に直接言及している部分は見られない。標的殺害の含意もしくは婉曲的な言及があるのみである。そのため、ブッシュ政権においては、標的殺害を対テロ戦略の一つの手法として明確に位置付けていたとはいえないだろう。

（2）オバマ政権（2009 年 1 月 20 日－ 2017 年 1 月 20 日）

オバマ政権は 2010 年 5 月に最初の『国家安全保障戦略』を発表した。政権が共和党から民主党に交代し、既にオバマ大統領がイラクからの米軍撤退を 2011 年末までに完了すると確約していた [31] ことに加え、2009 年 10 月に実施されたピュー・リサーチの世論調査によれば、民主党員の 50% がアフガニスタン駐留米軍の削減を望んでいる [32] という背景事情の中での発表であった。その特徴として挙げられるのは、ブッシュ政権時代に声高に謳われたテロとの戦い、対テロ戦争といった戦争モードがトーンダウンしていることである。そこには、「米国はアル・カーイダとその関連するテロ組織への世界的な作戦を展開している」[33]、「米国国民にとって、大量破壊兵器、特に暴力的過激主義者による核兵器の追求と他国への拡散がもたらす危険ほど大きな脅威はない」[34]、「大量破壊兵器がテロ組織の手に渡ることを拒否しなければならない」[35] と引き続き対テロ作戦の継続、大量破壊兵器によるテロ防止の必要性を強調しつつも、「米国は現在、二つの戦争（イラクとアフガニスタン）に取り組んでおり、何千人もの兵士が

28 Ibid., p. 9.
29 Ibid., p. 12.
30 The White House, *National Strategy for Combating Terrorism* (September 2006), p. 11.
31 Lawrence J. Korb, “The Promised Withdrawal from Iraq,” *Center for American Progress*, February 27, 2009, https://www.americanprogress.org/article/the-promised-withdrawal-from-iraq/.
32 “A Year Out, Widespread Anti-Incumbent Sentiment,” *Pew Research Center*, November 11, 2009, https://www.pewresearch.org/politics/2009/11/11/a-year-out-widespread-anti-incumbent-sentiment/.
33 The White House, *National Security Strategy* (May 2010), p. 19.
34 Ibid., p. 4.
35 Ibid., p. 20.

危険な場所に派遣され、何千億ドルもの資金が投入されている。」[36] と述べ、米軍兵士の犠牲者数の増加や戦費の増大が負担になっていることを示唆している。また、テロはグローバル時代の重大な脅威の一つであるとした上で、テロ以外にもサイバー犯罪や気候変動、パンデミック、世界的な犯罪ネットワーク等の脅威にも世界的に取り組む必要性が述べられている[37]。他方で、標的殺害に関連する記述は含意･婉曲的表現も含めて本文書では皆無であった。

しかし、2011 年 6 月に発表された『対テロ国家戦略』からは、標的殺害に係る記述が明確に見られるようになった。同年 5 月のパキスタンにおけるアル・カーイダ指導者ビン・ラディンの殺害成功を受けて、「パキスタンでは、アル・カーイダとその関連組織の主要な標的（key al-Qa'ida and affiliated targets）に対する成功の歩みと範囲を拡大するために、パキスタン政府と協力して引き続き重点的に取り組んでいく。（傍点筆者付記）」[38] とあり、この時点で既に標的殺害が対テロ戦略における一つの手法として位置付けられていたことが伺える。さらに 2015 年 2 月に発表されたオバマ政権 2 期目の『国家安全保障戦略』には、標的殺害に関連して、対テロ戦略の大幅な方針変更が明示されている。この頃は、2011 年末に米軍をイラクから撤退させてイラク戦争を終結させ、2011 年のリビア内戦への介入は海空戦力のみで行い、2014 年 8 月より開始された ISIL 掃討作戦でも主にドローンと特殊部隊による攻撃が選択され、オバマ政権が明らかに地上部隊の国外派遣を避け、ドローンによる攻撃や空爆を選択するようになった[39] 時期である。

「テロの絶え間ない脅威との戦い（Combat the Persistent Threat of Terrorism）」の項目には、「テロリストによる我が国への壊滅的な攻撃の脅威は減少しているものの、依然として存在している。・・・我が国の敵は南アジアから中東、アフリカまで多岐にわたっている。敵には、アル・カーイダやその関連組織、ISIL のような世界とつながりを持つグループも増えている。我々は過去 10 年間の経験を生かし、テロ対策に大幅な変更を加えつつ、同時多発テロ以降に開発された重要な手段を維持・強化してきた。具体的には、イラクとアフガニスタンで、米国、特に軍隊に多大な負担を強いるとともに費用のかかる大規模な地上戦を伴うモデルから転換した。その代わりに、我々は現在、標的を絞った対テロ作戦（targeted counterterrorism operations）、責任あるパートナーとの共同行動等、より持続可能なアプローチを追求している。（傍点筆者付記）」[40]

36 Ibid., p. 8.
37 Ibid., p. 8.
38 The White House, *National Strategy for Counterterrorism* (June 2011), p. 13.
39 福田毅「イラク戦争の米国の国防戦略」『国際安全保障』第 52 巻第 1 号（2024 年 6 月）36–37 頁。
40 The White House, *National Security Strategy* (February 2015), p. 9.

と明記されている。

これは、テロ脅威の継続、テロ組織の世界的拡散、ISIL に初めて言及した上で、標的殺害を中心にした対テロ戦略への明確な方針変更を述べているのである。また、ここで言及されている同時多発テロ以降に開発された重要な手段とは、米国の標的殺害に際して、無人機が技術的な問題をクリアし、実戦に投入されたのが同時多発テロ以降のタリバン政権打倒の空爆作戦からである[41]ことに鑑みれば、無人機、いわゆるドローンを指しているのだろう。

このようにオバマ政権の公文書から、対テロ戦略はブッシュ政権時代の大規模な地上戦を伴う手法から脱却し、長期的かつ世界規模での作戦継続の必要性、軍の犠牲の最小限化、費用負担の軽減といった要因により、標的殺害が対テロ戦略の中心に位置付けられるようになったといえるだろう。

（3）トランプ政権（2017 年 1 月 20 日－ 2021 年 1 月 20 日）

ドナルド・トランプ（Donald John Trump）政権の『国家安全保障戦略』は、政権発足から約 1 年後の 2017 年 12 月に発表された。トランプ大統領就任時は、アフガニスタンでの対テロ戦争が継続中であり、オバマ政権時の 2014 年 8 月に開始された ISIL 掃討作戦も途上であった。大統領就任後の 1 年間で、2017 年 7 月には、米軍支援のイラク軍が ISIL からイラクの最大拠点であるモスルを奪還し[42]、同年 8 月にはアフガニスタンにおけるタリバンの勢力拡大を覆し、ISIL 支部を含むテロ組織と戦うために 4,000 人規模の米軍の増派を認めた[43]。同年 10 月には米軍支援のシリア民主軍（Syrian Democratic Forces：SDF）が ISIL の「首都」ラッカを完全制圧し[44]、同年 11 月にはアフガニスタンへの米軍増派が完了した[45]。米国の海外関与の縮小を公約に掲げていたトランプ大統領であった[46]が、テロ対策は重視せざるを得なかったことが伺える。そのため、『国家安全保障戦略』のテロ対策関連部分として「ジハード主義テロリストの打倒（Defeat Jihadist Terrorists）」の項目があり、そこには、「ジハード主義テロ組

41 杉本宏『ターゲテッド・キリング―標的殺害とアメリカの苦悩』（現代書館、2018 年）159–160 頁。
42 John Bacon, “Iraqi forces have fully retaken Mosul, U.S.-backed coalition confirms,” *USA Today*, July 10, 2017.
43 Michael R. Gordon, “Trump’s Strategy May Help in Afghanistan, but Few Expect ‘Outright Victory’; News Analysis,” *The New York Times*, August 21, 2017.
44 Arwa Damon, Ghazi Balkiz and Laura Smith-Spark, “Raqqa: US-backed forces declare ‘total liberation’ of ISIS stronghold,” *CNN World*, October 20, 2017.
45 Jack Moore, “Trump’s Afghanistan Troop Surge is Complete, Raising Total Number of U.S. Servicemen to 14,000,” *Newsweek*, November 17, 2017.
46 Michael R. Gordon, “Trump’s Strategy May Help in Afghanistan, but Few Expect ‘Outright Victory’; News Analysis,” *The New York Times*, August 21, 2017.

織は、国家にとって最も危険なテロの脅威である。米国は、同盟国やパートナーとともに、これらの狂信者との長期にわたる戦いを続けている。シリアとイラクにおけるISILとアル・カーイダの領土的喪失後もジハード主義テロリストの脅威は続くだろう。米国はまた、同盟国やパートナーと協力して、レバノンのヒズボラなどイラン支援の他のテロリスト集団によるテロを抑止し、阻止しようと努めている。」[47]とあり、アル・カーイダやISIL等への対テロ作戦が継続中であるとともにイラン支援のテロ組織の脅威を強調している。また、標的殺害についても「米国は、ジハード主義テロリストを標的とし、彼らの支援ネットワークを解体する。大量破壊兵器テロリストを標的（target WMD terrorists）とし、米国はテロリストの大量破壊兵器専門家、資金提供者、管理者、大量破壊兵器計画の促進者への対テロ作戦を実施し、陰謀を発見・阻止する。（傍点筆者付記）」[48]と述べ、テロ組織が大量破壊兵器関連物質の獲得追求を続けているとした上で、それらのテロリストに対する標的殺害を引き続き対テロ戦略の中核に据えている。

さらに2018年10月には、トランプ政権の『対テロ国家戦略』が発表された。そこにも、テロの脅威を排除するための優先的行動として、「軍事力と非軍事力の両方を活用し、米国国民と米国権益に最大の脅威を与える重要なテロリストとテロリスト集団を標的（target the key terrorists and terrorist groups）とする。これには、テロリストのリーダー、作戦計画者、大量破壊兵器、爆発物、サイバー作戦、プロパガンダなどの分野における専門家が含まれる。米国とパートナー国の継続的な情報収集、法執行、経済・金融措置、軍事行動を通じて、テロリストネットワークを混乱させ、弱体化させ、再構築を阻止するために、粘り強い圧力をかける。（傍点筆者付記）」[49]とあり、引き続き対テロ戦略における標的殺害の重要性が述べられている。

このようにトランプ政権の公文書を見るに、オバマ政権に引き続き、トランプ政権も標的殺害を対テロ戦略の中心に位置付けていたといえるだろう。

（4）バイデン政権（2021年1月20日－2025年1月20日）

バイデン政権の対テロ戦略の特徴としてまず挙げられるのは、アル・カーイダやISILといった世界規模のテロの脅威ではなく、国内に潜在するテロ脅威に対抗する国家戦略を発出したことである。バイデン政権は2021年6月に史上初となる『国内テ

47 The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (December 2017), pp. 10–11.
48 Ibid., pp. 7–8.
49 The White House, *National Strategy for Counterterrorism of the United States of America* (October 2018), p. 13.

ロ対策国家戦略（National Strategy for Countering Domestic Terrorism）』を発表した。

この文書は、2021 年 1 月 6 日に生起した米国議会議事堂襲撃事件を契機として作成されたものである[50]。そこには、白人至上主義者をはじめとする国内の暴力的過激派等による国内テロは、長い歴史を通じて生起しており決して新しい脅威ではないが、近年その脅威が顕在化してること、今日の国内テロの脅威に取り組むにあたり、1) 国内テロの脅威に関する情報共有、2) 国内テロリストによる米国民のリクルート・扇動の防止、3) 国内テロ活動が暴力に発展する以前の段階での抑止と阻止、4) 国内テロ要因への長期的対応、を四つの柱にして政府全体で取り組んでいく重要性などが述べられている[51]。その一方で、アル・カーイダ等のテロリストを対象にした標的殺害に関する言及は見当たらない。

この国内テロ対策国家戦略から 1 年以上遅れて、2022 年 10 月に『国家安全保障戦略』が発表された。本文書では、「我々のグローバルな優先事項（Our Global Priorities）」の章が設けられ、「米国は依然として極めて危険なロシアを抑え込みながら、中国に対する永続的な競争上の優位性を維持することを優先する。」[52] と述べ、ウクライナへの全面的軍事侵攻を開始したロシアと世界的な影響力を強める中国への対応を第一とする内容となっていた。そのため、対テロ作戦については優先度が明らかに低下し、「テロリズム」という項目が設けられているものの、気候変動やパンデミックなど、世界的な共通課題に対する国際協力の維持・強化分野の一つとして列挙される扱いであった。しかしその一方で、対テロ戦略における標的殺害の重要性はより高まったようである。

本文書には、「今日のテロの脅威は、20 年前よりも思想的に多様化し、地理的にもアフガニスタンや中東からアフリカや東南アジアへと分散・拡大している。・・・米国は、21 世紀に直面するあらゆるテロの脅威から国家と国民、海外の施設を守ることに断固として取り組んでいる。・・・しかしテロの脅威が進化するにつれて、テロ対策のアプローチも進化する必要がある。・・・米国は、アル・カーイダ指導者アイマン・アル・ザワヒリ（Ayman al-Zawahir）殺害作戦で実証したように、地平線の向こう（over the horizon）からアル・カーイダ、ISIL 及び関連勢力との戦いを継続する能力に自信を持っている（傍点筆者付記）。・・・世界中で、私たちは信頼できるパートナーへの協力と支援を強化し、“ 米国主導・パートナー支援 ” の戦略から “ パートナー主導・米

50 Catrina Doxsee and Jake Harrington, “The First U.S. National Strategy for Countering Domestic Terrorism,” *CSIS*, June 17, 2021, https://www.csis.org/analysis/first-us-national-strategy-countering-domestic-terrorism.
51 The White House, *National Strategy for Countering Domestic Terrorism* (June 2021), pp. 5–7.
52 The White House, *National Security Strategy* (October 2022), p. 23.

国支援 " の戦略へと転換する。」[53] とあり、対テロ作戦は継続しつつも、作戦は米国主導からパートナー国主導に転換することを述べている。

さらに、文中の「地平線の向こう（over the horizon）からの戦いの継続」の意味は、「アル･ザワヒリが無人機で殺害されたこと」[54]、「バイデン大統領がアフガニスタンにおけるタリバンの復権に対して、米国はこの地域における米国に対する直接的な脅威にしっかりと目を光らせ、必要に応じて迅速かつ断固たる行動を可能にする地平線を越えた対テロ能力（counterterrorism over-the-horizon capability）を開発したとコメントしたこと」[55]、「オーバー・ザ・ホライズン能力の前提は、遠隔操作の空爆により、活動中のテロリストや指導者を標的にし、事実上、組織のトップ戦略家や司令官を壊滅させることができるというものであること」[56] から無人機による標的殺害を通じて対テロ作戦を継続するという意味である。

このようにバイデン政権は、国内テロ脅威の顕在化、中国やロシアへの対応優先という国内外情勢の変化を受けて、対テロ作戦は継続しつつもパートナー国主体とし、遠隔地からの無人機による標的殺害に依存した対テロ戦略に移行したといえるだろう。

以上、本節では、ブッシュ政権からバイデン政権までの『国家安全保障戦略』におけるテロ対策関連部分とテロ対策に特化した『対テロ国家戦略』に基づき、標的殺害が対テロ戦略においてどのように位置付けられてきたのか分析した。次に、標的殺害の位置付けに基づき、標的殺害が実際にどのように実行されてきたのか分析する。

2．標的殺害の実行状況

（1）歴代政権における標的殺害の実施回数

表 1 は、ニュー・アメリカ財団のデータに基づき、各政権のパキスタン、イエメン、ソマリアにおける標的殺害の実施回数をまとめたものである。また、本データベースは現在（2024 年 10 月 1 日現在）も継続してデータ更新中であり、最新の標的殺害は、パキスタン（2018 年 7 月 4 日）、イエメン（2023 年 2 月 26 日）、ソマリア（2024 年 7 月 15 日）となっている。

53 Ibid., pp. 30–31.
54 Robert Plummer & Matt Murphy, “Ayman al-Zawahiri: Al-Qaeda leader killed in US drone strike,” *BBC* News, August 2, 2022.
55 The White House, *Remarks by President Biden on Afghanistan*, August 16, 2021, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/16/remarks-by-president-biden-on-afghanistan/.
56 Tore Hamming and Colin P. Clarke, “Over-the-Horizon Is Far Below Standard,” *Foreign Policy (FP)*, January 5, 2022, https://foreignpolicy.com/2022/01/05/over-the-horizon-biden-afghanistan-counter-terrorism/.

表 1　歴代政権の標的殺害実施回数

政権	回数			各政権の回数
	パキスタン	イエメン	ソマリア	
ブッシュ	48	1	12	61
オバマ	353	185	48	586
トランプ	13	188(*)	219	420
バイデン	0	4	49	53
合計	414	378	328	1120

（出典）ニュー・アメリカ財団のデータに基づき、筆者作成（https://www.newamerica.org/future-security/reports/americas-counterterrorism-wars/）。なお、（＊）トランプ政権の 188 回の内、82 回は情報が不十分であり、標的殺害を実施したこと以外細部不明である。

表 1 によれば、歴代政権合計の標的殺害実施回数は 1,120 回であり、内訳は、ブッシュ政権 61 回、オバマ政権 586 回、トランプ政権 420 回、バイデン政権 53 回となっている。この結果を見るに、オバマ政権とトランプ政権の回数が圧倒的に高い。これは、前節で分析したように、オバマ政権以降、ブッシュ政権の大規模な地上戦を伴う対テロ戦略から標的殺害を中心とした戦略に移行したためと思われる。またバイデン政権は、標的殺害を対テロ戦略の中核に位置付けつつも、国内テロ及び中国・ロシア対応を優先し、諸外国における対テロ作戦から後退傾向にあり、軍事力の使用も必要最小限に留めていたため減少したのだろう。

他方で、ブッシュ政権は標的殺害を対テロ戦略の手法として明確に位置付けていなかったにもかかわらず、少なからず標的殺害を実施している。この理由について、『国家安全保障戦略』などにテロリストという捉えどころのない敵に対して、具体的に標的を絞りながら戦っていく必要性等を示していたことから、対テロ作戦の特性上、標的殺害を実施せざるを得なかったことが予想される。実際、タリバン政権打倒に成功した要因に係る軍の報告において、「アフガニスタンでの勝利は、地上の米国特殊部隊の“複合（composite）”チームが、上空の海軍、空軍、海兵隊のパイロットと連携して勝ち取ったものだ。特殊部隊は、相互運用可能なデータリンクを通じて、標的を特定し、標的情報を伝達し、空爆のタイミングを調整した。これは敵にとって壊滅的な結果をもたらした。」[57] として、有人機の空爆による標的殺害要領の一例を明記している。こうした報告内容は、ブッシュ政権内にも共有されていたに違いない。そのためブッシュ政権においても、オバマ政権やトランプ政権ほどではないにしろ、少なからず標的殺害を実行したのであろう。

57 Secretary of Defense, *Annual Report to President and Congress* (August 16, 2002), p. 30.

このようなことから、歴代政権における標的殺害の実施回数は、歴代政権の対テロ戦略における標的殺害の位置付けの有無のみならず、対テロ作戦の特性にも影響を受けていたといえるだろう。

（2）歴代政権における標的殺害の形態

表2は、各政権における標的殺害の形態（無人機を含めた空爆もしくは地上部隊による襲撃）についてまとめたものであり、表3は、その割合を算出したものである。データ上、パキスタンにおける標的殺害の形態は殆ど記載されていないため割愛した。

表２　歴代政権の標的殺害形態

政権	イエメン			ソマリア			合計		
	空爆	地上襲撃	不明	空爆	地上襲撃	不明	空爆	地上襲撃	不明
ブッシュ	1	0	0	8	4	0	9	4	0
オバマ	183	2	0	44	4	0	227	6	0
トランプ	104	2	82	201	11	7	305	13	89
バイデン	4	0	0	47	0	2	51	0	2
合計	292	4	82	300	19	9	592	23	91

（出典）ニュー・アメリカ財団のデータに基づき、筆者作成（https://www.newamerica.org/future-security/reports/americas-counterterrorism-wars/）。なお、空爆については、無人機による空爆も含んでいる。

表３　歴代政権の空爆と地上襲撃の割合

政権	空爆回数	地上襲撃回数	標的殺害合計	空爆割合	地上襲撃割合
ブッシュ	9	4	13	69%	31%
オバマ	227	6	233	97%	3%
トランプ	305	13	318	96%	4%
バイデン	51	0	51	100%	0%

（出典）ニュー・アメリカ財団のデータに基づき、筆者作成（https://www.newamerica.org/future-security/reports/americas-counterterrorism-wars/）。表2における不明部分は除外した。なお、割合については、小数点第1位を四捨五入した。

表2より歴代政権の標的殺害の形態は、空爆の合計が592回、地上襲撃が23回であり、圧倒的に空爆の回数が多い。また表3より、空爆の割合が高い政権は、順にバイデン政権100%、オバマ政権97%、トランプ政権96%、ブッシュ政権69%である。他方で、地方襲撃の割合は、ブッシュ政権31%、トランプ政権4%、オバマ政権3%、

バイデン政権0%の順に高い。この結果を見るに、ブッシュ政権を除くオバマ・トランプ・バイデンの各政権の無人機を含めた空爆による標的殺害の割合が著しく高いのが明白である。

この要因について、データ上、空爆における有人機と無人機の比率は不明であるが、オバマ政権が標的殺害を中心とした対テロ戦略に移行した背景として、「同時多発テロ以降に開発された無人機の維持・強化を挙げていたこと」、「トランプ政権がオバマ政権の対テロ戦略を引き継いでいたこと」、「バイデン政権がオーバー・ザ・ホライズン能力として無人機による標的殺害作戦に自信を有していたこと」から、無人機による空爆を重視していたことが予想される。先述したように米国の標的殺害のために無人機が技術的な問題をクリアし、実戦に投入されたのは同時多発テロ以降のタリバン政権打倒の空爆作戦からである。それ以降、米軍は飛躍的に無人機を装備拡充していった。

米空軍が保有する戦闘用無人機の MQ-1 プレデターとその改良型である MQ-9 リーパーの合計数はブッシュ政権の 2002 年には 22 機に過ぎなかったが、オバマ政権の 2012 年には 159 機、2014 年には 297 機、トランプ政権の 2017 年には 360 機と急増している [58]。また実績についても、報道によればパキスタンにおけるブッシュ政権末期の 2008 年における無人機による標的殺害は 33 回であったが、オバマが大統領に就任した 2009 年には、攻撃回数が 53 回、2010 年には 118 回となり [59]、3 倍以上に増大した。またオバマ政権のパキスタン、イエメン、ソマリアでの標的殺害の殆どはドローンを使用したものだともいわれている [60]。その理由として、「無人機による標的殺害が米軍兵士の死傷のリスクがないこと」[61]、「無人機の機体価格と操作員の養成費が有人機に比して数十分の一であり、2008 年のリーマンショック以降の国防予算削減の中で、最も賢明な税金の使い方との認識が米軍内で共有されたこと」[62]、が指摘されている。

また性能上も人間の不得意な「3D 任務」、すなわち危険な（dangerous）、汚染環境下で行う汚い（dirty）、単純で単調（dull）な任務を遂行できる利点がある。さらに有人機より小型で敵に発見されにくく、ほぼ 24 時間滞空することが可能であるため、標的を発見次第、数秒で攻撃を完遂できる即応能力に秀でている [63]。しかも米軍が無人機

58 杉本宏『ターゲテッド・キリング―標的殺害とアメリカの苦悩』（現代書館、2018 年）162 頁。
59 David Rohde, “The Obama doctrine,” *The Dallas Morning News*, March 30, 2012.
60 Scott Shane, “Targeted Killing Comes to Define War on Terror,” *The New York Times*, April 8, 2013.
61 Ibid.
62 杉本『ターゲテッド・キリング―標的殺害とアメリカの苦悩』162–163 頁。
63 同上、160 頁。

の標的殺害で恒常的に使用するのはヘルファイア・ミサイルであり[64]、ミサイル自体が標的を追尾する能力を保持しているため、発射後の誘導措置が不要の「ファイア・アンド・フォーゲット（Fire-and-forget）能力」、いわゆる「撃ちっ放し能力」があり、半数必中界（Circular Error Probability:CEP）[65]は 15 ～ 20 mという高い命中精度を有している。

こうした安価で高性能、さらに米軍兵士の犠牲を伴わない無人機の装備拡充は標的殺害を中心とした対テロ戦略に最適である。標的殺害を対テロ戦略の手法として明確に位置付けず、かつ無人機を使用した標的殺害の導入期であったブッシュ政権、対テロ戦略の手法として標的殺害を明確に位置付けるとともに無人機による標的殺害を発展拡大させたオバマ政権、それを引き継いだトランプ政権、そして無人機による標的殺害に依存した対テロ戦略に移行したバイデン政権という特性を考慮すれば、表 2、表 3 の数値は妥当といえるだろう。このことから、歴代政権における標的殺害の形態は、無人機の開発と維持・強化に伴い、無人機を含めた空爆、特に無人機の比重が高い標的殺害に徐々に移行していったといえるだろう。

（3）標的殺害に付随する民間人犠牲者回避への取組み

標的殺害を実施するにあたり、着意すべきは民間人犠牲者の回避である。ヘルファイア・ミサイルの命中精度が高いとはいえ、標的近傍に民間人が所在している場合には、民間人犠牲者が発生し、それに伴い米国への批判が巻き起こるのは必至である。例えば、ブッシュ政権時代の 2006 年 1 月 13 日にパキスタンで実施された無人機による標的殺害の際には、18 人の民間人が巻き添えで死亡し、この空爆への抗議者が暴徒化し、米国が支援する援助団体の事務所を略奪・放火する騒ぎにまで発展している[66]。

表 4 は、各政権の標的殺害の実施回数とそれに付随する民間人死者数、1 回の標的殺害に付随する民間人死者数を取り纏めたものである。

表 4 より、標的殺害 1 回あたりの民間人死者数は、ブッシュ政権 2.82 人、オバマ政権 0.43 人、トランプ政権 0.19 人、バイデン政権 0.04 人であり、年を追うごとに低下している。とりわけ、オバマ政権を境に民間人死者数の低減が顕著である。この要因

64 Nomaan Merchant and Lolita C. Baldor, “Explainer: A look at the missile that killed al-Qaida leader,” *The Associated Press*, August 4, 2022.

65 半数必中界（CEP）はミサイルや爆弾などの射弾散布を測る指標であり、広義の命中精度をあらわす用語である。発射したミサイルや爆弾の半数が円内に着弾することが見込める円の半径を指す。数値が小さければ小さいほど命中精度は高いということになる。

66 Carlotta Gall, “Airstrike by U.S. Draws Protests from Pakistanis,” *The New York Times*, January 15, 2006; “Pakistan protesters slam US airstrike,” *Aljazeera*, January 15, 2006, https://www.aljazeera.com/news/2006/1/15/pakistan-protesters-slam-us-airstrike.

について、オバマ政権が標的殺害を対テロ戦略の中核に位置付けた最初の政権であることを勘案すれば、何らかの民間人犠牲者低減の取組みを実施したのであろう。ではどのような取組みを行ったのであろうか。

表 4　歴代政権の標的殺害回数と付随する民間人死者数

政権	パキスタン			イエメン			ソマリア			合計		
	Ⓐ	Ⓑ	Ⓒ	Ⓐ	Ⓑ	Ⓒ	Ⓐ	Ⓑ	Ⓒ	Ⓐ	Ⓑ	Ⓒ
ブッシュ	48	125	2.60	1	0	0	12	47	3.91	61	172	2.82
オバマ	353	146	0.41	185	95	0.51	48	12	0.25	586	253	0.43
トランプ	13	2	0.15	106(*)	43	0.40	219	19	0.08	338	64	0.19
バイデン	0	0	0	4	1	0.25	49	1	0.02	53	2	0.04

（出典）ニュー・アメリカ財団のデータに基づき、筆者作成（https://www.newamerica.org/future-security/reports/americas-counterterrorism-wars/）。(注) Ⓐ標的殺害回数、Ⓑ民間人死者数、Ⓒ標的殺害 1 回あたりの民間人死者数。表 1 で付言したように、トランプ政権の標的殺害 188 回の内、82 回は情報が不十分であり、民間人死者数も不明であるので、その分を差し引いた 106 回分を記載した。また、Ⓑの民間人死者数はデータ上、様々なニュースレポートに基づき最小値と最大値が記載されているので平均値をとり、小数点第 1 位を四捨五入した。Ⓒの標的殺害 1 回あたりの民間人死者数は、小数点第 3 位を四捨五入した。

オバマ政権は、2013 年 5 月に『大統領政策指針（Presidential Policy Guidance：PPG）』と称される標的殺害に係る明確な手続きを定めた。そこには、標的殺害を実施するにあたり、法務顧問による法的審査、地域的及び国際的な政治的利益への影響等に関する国家安全保障スタッフ (NSS) での審査、国家安全保障会議 (NSC) での審査、大統領へのプレゼンテーションといった一連の手続きを踏むことが明記されている [67]。また作戦の前提条件として、①特定されたテロリストの標的の存在がほぼ確実であること、②非戦闘員の負傷または死亡しないことがほぼ確実であること、③作戦時点で捕獲が実行不可能であるとの評価があること、④行動が検討されている国の関連政府当局が米国人への脅威に効果的に対処できない、または対処しないという評価があること、⑤米国人への脅威に効果的に対処するための致死的な行動（標的殺害）以外の合理的な代替手段が存在しないという評価があること、を規定しており [68]、ここに②非戦闘員、すなわち民間人の死傷がほぼ生起しないことを作戦の前提としている。つまり、

67 “Procedures for Approving Direct Action Against Terrorist Targets Located Outside the United States and Areas of Active Hostilities,” pp. 2–5, in Brian Finucane, “Assessing Biden’s New Policy Framework for Counterterrorism Direct Action,” *Just Security*, October 11, 2022, https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2022/10/Presidential-Policy-Guidance-PPG-FOIA-release.pdf.
68 Ibid., p. 3.

民間人犠牲者が発生する恐れがあるときには、標的殺害を実行しないと定めたのである。では、その効果はあったのであろうか。表 5 は、オバマ政権の標的殺害に係る民間人死者数について、PPG が制定された 2013 年 5 月前後で表にしたものである。

表 5 によると、PPG 制定前の 2013 年 5 月以前の標的殺害回数は合計で 400 回、その内 5 人以上の民間人死者数を出した標的殺害は 11 回、民間人死者数の合計は 220 人、標的殺害 1 回あたりの民間人死者数は 0.55 人であった。他方で、PPG 制定後の 2013 年 6 月以降の標的殺害回数は合計で 186 回、その内 5 人以上の民間人死者数を出した標的殺害は 2 回、民間人死者数の合計は 33 人、標的殺害 1 回あたりの民間人死者数は 0.18 人であった。実施回数の合計が異なるので安易な比較は慎むべきかもしれないが、PPG 制定以降の民間人死者数は明らかに減少している。そのため、PPG 制定は民間人死者数低減に効果があったと思料する。この標的殺害に係る手続きについては、トランプ政権、バイデン政権も名称は異なるがそれぞれ作成している。

表 5　PPG 制定（2013 年 5 月）前後のオバマ政権の標的殺害に係る民間人死者数

期間	パキスタン				イエメン				ソマリア				合計			
	Ⓓ	Ⓔ	Ⓕ	Ⓖ	Ⓓ	Ⓔ	Ⓕ	Ⓖ	Ⓓ	Ⓔ	Ⓕ	Ⓖ	Ⓓ	Ⓔ	Ⓕ	Ⓖ
2013 年 5 月以前	305	8	144	0.47	81	2	68	0.84	14	1	8	0.57	400	11	220	0.55
2013 年 6 月以降	48	0	2	0.04	104	2	27	0.26	34	0	4	0.10	186	2	33	0.18

（出典）ニュー・アメリカ財団のデータに基づき、筆者作成（https://www.newamerica.org/future-security/reports/americas-counterterrorism-wars/）。（注）Ⓓ標的殺害回数、Ⓔ 5 人以上の民間人死者を出した回数、Ⓕ民間人死者数、Ⓖ標的殺害 1 回あたりの民間人死者数。Ⓕの民間人死者数はデータ上、様々なニュースレポートに基づき最小値と最大値が記載されているので平均値をとり、小数点第 1 位を四捨五入した。Ⓖの標的殺害 1 回あたりの民間人死者数は、小数点第 3 位を四捨五入した。

トランプ政権は、2017 年 10 月末に標的殺害の原則等を定めた『原則、基準及び手順（Principles, Standards, and Procedures：PSP）』を作成し、標的殺害の原則として、「民間人への被害を最小限に抑えるため作戦は差別的かつ正確なものであること」[69]、「作戦の過程で民間人の死傷がないことをほぼ確実にするため、合理的に入手可能なあらゆる情報と検証手段を用いて引き続き特別措置を講じていくこと」[70] を規定している。ま

69 Principles, Standards, and Procedures for U.S. Direct Action Against Terrorist Targets, pp. 2–3, in Brian Finucane, “Assessing Biden’s New Policy Framework for Counterterrorism Direct Action,” *Just Security*, October 11, 2022, https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2022/10/Policies-Standards-and-Procedures-PSP-FOIA-release.pdf.
70 Ibid., p. 4.

たバイデン政権も 2021 年末に標的殺害に係る政策枠組みを定めた『大統領政策覚書（Presidential Policy Memorandum：PPM）』を作成し、標的殺害を実施する際の条件として、「作戦中に非戦闘員が負傷または死亡しないことがほぼ確実であること。」[71] を定めている。

さらに、トランプ政権以降は、低威力の弾薬や信管作動を遅延させた弾薬の使用（信管を遅らせると弾が地中に埋まり、弾の破片が地面に吸収されて爆風が方向付けられるため、民間人や建物をより効果的に保護できる。）[72]、非爆発性で 6 枚の付属ブレードで標的を切り裂くというヘルファイア・ミサイルの新たなバージョン（R9X）の使用（爆発しないため広範囲への影響が少ない。）[73] にも取り組んでおり、弾薬の観点からも民間人犠牲者の最小限化を目指している。実際、前出の 2022 年 7 月におけるアル・カーイダ指導者ザワヒリ [74] 殺害の際には R9X が使用され、標的であるザワヒリ以外、死傷者はなかったとされている。

このように、標的殺害を対テロ戦略の中核に位置付けたオバマ政権以降、標的殺害に伴う民間人死傷回避のため、極力民間人犠牲者が発生しないことを作戦実施の前提とするような標的殺害の手続きを定め、さらに標的のみを殺害できるような弾薬の使用にも取り組んできた。そのため、表 4 にあるように、オバマ・トランプ・バイデンの各政権の標的殺害 1 回あたりの民間人死者数は、ブッシュ政権の 2.82 人よりもはるかに低く（オバマ政権：0.43 人、トランプ政権 0.19 人、バイデン政権 0.04 人）抑えられたといえるだろう。

おわりに

本稿は、米国の対テロ戦略という大きな枠組みの中で、標的殺害が歴代政権の対テロ戦略においてどのように位置付けられ、また 20 年以上にわたりどのように実行されてきたのかという問いに基づき分析を実施した。またこの問いに対する解答を得るた

71 Presidential Policy Memorandum Governing Direct Action Counterterrorism Operations Outside Areas of Active Hostilities, p. 11, in Gia Kokotakis, “Biden Administration Declassifies Two Counterterrorism Memorandums,” *Lawfare*, July 5, 2023, https://www.documentcloud.org/documents/23867592-presidential-policy-memorandum?responsive=1&title=1.

72 Department of Defense, *Annual Report on Civilian Casualties in Connection With United States Military Operations* (June 2018), p. 13, https://man.fas.org/eprint/civcas2018.pdf.

73 ヘルファイア AGM-114R9X（通常 R9X と短縮）と呼ばれる非爆発性で 6 枚の付属ブレードで標的を切り裂くというヘルファイア・ミサイルの新たなバージョンである。Peter Beaumont, “US military increasingly using drone missile with flying blades in Syria,” *The Guardian*, September 25, 2020.

74 “Ayman al-Zawahiri: Taking down a terrorist,” *Times of India*, August 3, 2022.

め、当初、歴代政権の公文書を確認し、標的殺害がどのように位置付けられてきたのか分析し、その後、標的殺害が歴代政権で実際にどのように実行されてきたのか分析した。

分析の結果、歴代政権における標的殺害の位置付けについては、ブッシュ政権の場合、標的殺害に直接言及した部分は見られず、標的殺害の含意もしくは婉曲的な言及が見受けられるのみであり、標的殺害を対テロ戦略の一つの手法として明確に位置付けていたとはいい難かった。しかし、次のオバマ政権では、ブッシュ政権時代の大規模な地上戦を伴う対テロ戦略を転換し、長期的かつ世界規模での作戦継続の必要性、軍の犠牲の最小限化、費用負担の軽減といった要因により、標的殺害を対テロ戦略の中心に位置付けたことが明確になった。さらにトランプ政権でも、オバマ政権に引き続き、標的殺害を対テロ戦略の中心としていた。さらに、バイデン政権では、国内テロ脅威の顕在化及び中国やロシアへの対応優先という国内外情勢の変化を受けて、諸外国における対テロ作戦は継続しつつもパートナー国主体とし、無人機による標的殺害に依存した対テロ戦略に移行したことが明らかになった。

次いで、標的殺害の実行状況については、「標的殺害の実施回数が歴代政権の対テロ戦略における標的殺害の位置付けの有無のみならず対テロ作戦の特性にも影響を受けていたこと」、「標的殺害の形態が無人機の開発・維持・強化に伴い、無人機による空爆を重視した標的殺害に徐々に移行していったこと」、さらに「標的殺害に付随する民間人死傷回避への取組みとして、オバマ政権以降、極力民間人犠牲者の生起しないことを前提とした実施手続きを定めるとともに標的のみを殺害できるような弾薬の使用に取り組んだことにより民間人犠牲者数を低減できたこと」が明確になった。

また本稿の分析の過程で、政策的なインプリケーションも得られた。すなわち米国の対テロ戦略は、軍事的な観点から見れば20年を経て適切な形態に落ち着いたということである。テロの根絶は困難極まるものであり、未然防止を重視しながら長期的視点で継続していかなければならない。また大規模な地上部隊派遣等を通じて米国主導により他国を安定化させることの限界は、イラクやアフガニスタンで改めて明らかになった。さらに介入による戦争が長期化すれば犠牲者と戦費は増大し、国民の支持も低下する。こうしたテロとの戦いの特性を考慮すれば、最終的にバイデン政権で確立された無人機による標的殺害に依存したパートナー国主体の支援型の対テロ戦略は、長期的な視点でテロとの戦いを継続しつつ、民間人を含めた犠牲と戦費を抑え、テロの発生を未然に防止するという意義を有している。そのため、先行研究が指摘するような批判はあろうが、この対テロ戦略は、政党を問わず将来的にも継続されるで

あろう。

その一方で、新たな課題も見えてきた。まず、歴代政権における標的殺害実施回数は、パキスタン、イエメン、ソマリアでばらつきがあり、トランプ政権以降はパキスタンからイエメン、ソマリアへという地域的な移行が見られる。この理由については、アル・カーイダや ISIL 関連組織の地域的拡散や対テロ戦略に係る各国との協力関係等が要因として考えられるが今後の分析が必要である。また表 1 の欄外に付言したように、トランプ政権による標的殺害は、標的殺害を実施したこと以外、死者数等細部不明な事例が少なからず存在した。その要因の一つとして、トランプ政権が標的殺害に係る情報開示に消極的であったことが挙げられる。例えば、トランプ政権の標的殺害の原則等を定めた PSP は、政権発足 1 年目の 2017 年 10 月末に作成されたが、トランプ政権はその存在を公に認めず、情報公開の訴訟によってバイデン政権期の 2021 年 4 月末になってようやく開示されたものである[75]。そのため、今後の情報開示請求等により新たな事実が判明するに伴い、トランプ政権の標的殺害に関してはさらに分析を深化させていく必要があるだろう。

（防衛大学校）

75 Adriana Edmeades Jones, “Implications of Trump’s New Drone Policy for Countries Assisting the U.S.,” *Just Security*, November 13, 2017, https://www.justsecurity.org/47011/implications-trumps-drone-policy-countries-assisting-u-s/; Charlie Savage, “Trump’s Secret Rules for Drone Strikes Outside War Zones are Disclosed,” *The New York Times*, May 6, 2021.