

米国における軍隊の国内出動

— 「カトリーナ」が残したもの —

井上 高志

はじめに

2005年8月、観測史上最大級の勢力に発達したハリケーン「カトリーナ」がフロリダ州やルイジアナ州等に上陸し、同時に発生した津波がニューオーリンズの美しい町並みを破壊し尽くし、多くの犠牲者を生んだ。当時、米海軍兵学校の連絡官兼航海学教官として家族とともに渡米していた私は、「カトリーナ」の動き如何では我々の住むメリーランド州にも到達する恐れがあったことから、テレビに映し出された状況は決して人ごとではなかった。幸い我が家に被害はなかったものの、自然災害による生命の危険を実感した初めての出来事であった。

「カトリーナ」による被害に対し、米国政府の対応は決して迅速かつ有効であったとは言えない。1979年にカーター（James E. Carter Jr）大統領が設立した連邦緊急事態管理庁（Federal Emergency Management Agency: FEMA）に多くの期待が寄せられたものの、2001年9月11日の同時多発テロを契機に、2003年に国土安全保障省（Department of Homeland Security: DHS）が設立、FEMAがそれに吸収される等、被災までの間の危機管理組織の統合や再編による指揮命令系統及び行使権限の複雑化、さらに危機対応の訓練不足などに起因する対応の不備が露呈する¹等、爾後様々な批判がなされた。同時に、「カトリーナ」の襲来により、自然災害の際に、市民の人命と財産を守り、秩序を維持するために大統領が被災地へ軍隊を派遣することについての問題提起がなされた。

それは、国内で発生した自然災害に対し、軍隊を迅速に出動させることが必須であるという現実的な認識と、建国以来の固定観念である軍隊の国内出動に

¹ 伊藤弘之、小林肇、林照悟、榎村康史、飯野光則、山岸陽介、大谷周、白井正孝、原口幸雄『ハリケーン・カトリーナ災害を契機とした米国の危機管理体制の改編に関する調査』国土交通省国土技術政策総合研究所、2010年6月、1頁。

に対する嫌悪感の衝突に起因する。

こうした情勢を背景に、「カトリーナ」襲来の2年後、議会は「2007会計年度国防権限法」において、既存の法律を改正した。大統領は、自然災害、流行病等による公衆の深刻な健康上の非常事態、テロ攻撃等が国内に起こった際、公共の秩序を保ち、合衆国の法律を執行するために州兵を含む軍隊を派出することができる²旨明文で規定したのである。しかし、翌年議会は「2008会計年度国防権限法」で当該条項を改正、大統領の権限を削除、他方同法律で州軍(National Guard)を強化するとともに「知事評議会」(Council of Governors)の設置を大統領に義務付け、連邦政府と州政府の連携強化と、国内出動にかかる連邦軍の代替として州軍を有効に活用する態勢の構築に着手した。

私は、その背景に、軍隊の国内出動の是非にかかる米国民の認識と、それを認めざるを得ない現実との「せめぎ合い」を見る。

元来米国は、建国以来、軍隊は主として対外的な脅威に対処し、国内の治安維持等は民警団等が対応する³という考え方を伝統的に持っている。それゆえ建国直後から独立戦争やテキサス州の編入をめぐるメキシコとの紛争、南北戦争等に対し軍隊を派遣する事例が多発したが、1878年に「民警団法」(Posse Comitatus Act)を制定し、軍隊の国内出動を明示的に禁じた。しかし他方で、同時多発テロ以降の安全保障環境の変化(国土安全保障重視)が、軍隊の国内出動に一定の合理性を与え、さらに「カトリーナ」のような自然災害に対しては、連邦政府主導の下、速やかな軍隊の出動が、生存者救助や治安維持の面で有効であるという現実も否定できないことから、米国は今、「せめぎ合い」の終焉をもたらす変化を見出そうとしているのではないだろうか。

本稿は、米国民の生来の価値観に大きな影響を与えかねない、軍隊の国内出動にかかる先述の議論がいかなる理由で生じているのかについて研究し、軍隊の存在意義にかかる認識の変化について明らかにするものである。

はじめに、米国における軍隊に対する認識、民兵(州兵)の創成とその役割の変化、「民警団法」の制定について整理する。次に、同時多発テロをきっかけ

² Public Law 109-364, OCT.17,2006, www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-109publ364.pdf, Accessed December 27, 2011.

³ 清水隆雄「米軍の国内出動－民警団法とその例外－」『レファレンス』平成19年8月号、8頁。

とした米国の安全保障にかかる認識の変化について言及する。続いてハリケーン「カトリーナ」による被災の状況と、市当局及び州・連邦政府の対応、問題の本質等について調査する。そのうえで、2007、2008 両会計年度の国防権限法等に関する議論の状況を観察し、米国における軍隊の国内出動に対する認識の変化について考察する。

1 軍隊に対する認識と民兵

米国は、世界最強と謳われる連邦軍を保有している他に、州毎に「州兵」(National Guard) (直訳では護国軍であるが、米国の場合には州兵と訳される⁴⁾) と呼ばれる軍隊を有する希有な国家である。州兵は、基本的に州知事の指揮下で、災害対応や治安維持にかかる活動に従事するが、その母体は建国以前から存在した「民兵」である。ここでは、米国がなぜ2つの軍隊を有するに至ったのか、背景にある伝統的な共和主義に基づく米国内での連邦軍の位置付けを含めその理由を整理するとともに、「民警団法」の成立にかかる経緯、さらには同時多発テロ以降までの間に見られる、民兵の役割の変遷などについて概観する。

(1) 軍隊に対する認識

『読売新聞』が昨年実施した「日米共同世論調査」⁵⁾において、自国内の組織や公共機関等の中で、特に信頼しているものを選択させた際、米国で軍隊を選択した人が、全体の91%と最も多い結果となった(日本で自衛隊を選択した人は全体の75%)。ちなみに教会を選択した米国民は全体の75%、大統領は44%であった。このように軍隊に全幅の信頼を置く米国民であるが、本来軍隊の保有を嫌う国民であるという事実は、我が国では一般にあまり知られていない。

⁴ 小林成信「対イラク武力行使における米国ナショナル・ガードの役割」『外務省調査月報 2004/No.4』外務省、2004年、32頁。

⁵ 日本側は12月2日から4日までの間、全国有権者を対象にRDD(Random Digit Dialing: 乱数番号法) 追跡方式電話聴取法にて、1794世帯を対象に調査、1023人の回答を得た。米国側は11月28日から12月4日までの間、米ギャラップ社に委託し、全米の18歳以上の有権者を対象に、同じくRDD電話聴取法にて調査、1006人の回答を得た。出所『YOMIURI ONLINE』、2011年12月18日

その理由は建国以前にまで遡り、当時英国から渡ってきた植民者たちが観念として抱いていた、伝統的な共和主義に依拠している。

ここで言う「共和主義」とは、「王制」の対義として古典期およびルネッサンス期にその起源をもつ、市民的徳性と公的なものへの参加を強調する政治的伝統⁶であり、富井幸雄によれば⁷、王制をなくすために恣意的な権力に服さない市民が、公的な福利への英雄的献身をもって自由な国家を運営することである。

政治的下地のない広大な新天地に根を下ろした植民者たちは、様々な形で降りかかる本国の圧制に対し、己が公民として政治に参加し、時には武器を取り己の領域を防衛するという発想に至ったことは自然であると思われる。それゆえ共和主義に傾倒し、徐々に国家の形を築いていった。

かように共和主義に依拠し、領土建設を進める入植者にとって、軍隊はまさに王制の抑圧を実行する主体として忌み嫌うべきものであった。当初それはある種観念的なものであったが、1770年、イギリス駐屯軍によるボストン市民への無差別攻撃、いわゆる「ボストン虐殺」によって、軍隊否定論が絶対的な市民権を獲得した。これから本稿で論じていく米国における軍隊の国内出動にかかる問題は、200年以上も昔の思想が現代に息づいていることによって顕在化しているのである。

(2) 民兵の創成と役割の変遷

1606年、ロンドン商人が進めていた会社(ロンドン会社)に国王ジェームス1世(Charles James I)の特許状が与えられ(すぐに名称はヴァージニア会社と改められた)、同年12月に最初の植民者105名が送られた⁸ことにより、アメリカの歴史がスタートした。その頃、今日のアメリカ合衆国にあたる地域には200万人から500万人前後の先住民(インディアン)が住んでいたと推定される⁹。北アメリカ大陸においてイギリス人による植民は、大西洋岸近辺から内陸部に向かったが、もし彼らによる開拓を「進出」とみるならば、それは同時

⁶ 岡本仁宏「アメリカ革新主義研究の展開と共和主義」『法と政治』第40巻第1号、関西学院大学紀要、1989年、126頁。

⁷ 富井幸雄『共和主義・民兵・銃規制—合衆国憲法修正第二条の読み方』昭和堂、2002年、185頁。

⁸ 紀平英作『アメリカ史』山川出版社、2004年、34頁。

⁹ 同上、28頁。

に先住民の居住地の「後退」を意味した。先住民は、ヨーロッパからの移住者に援助を与え、植民当初の困難を切り抜けるのを助けた。しかしこのことは、イギリス植民者が先住民文化をよく理解し、両者の関係が友好的であったことを意味するものではない。現実には、しばしば協力よりも対立がみられたのである¹⁰。

かような対立は戦争を産み、そのため入植者は、自身のテリトリーを先住民の攻撃から守るための組織作りに着手、1636年12月、マサチューセッツ湾周辺地域においてインディアンなど外敵からの安全を確保するため、入植者によって自衛組織が設立された。これが米国における民兵制度の始まりであるといわれている¹¹。なお、彼らが自衛のために本国の軍隊ではなく自前の民兵を保有したのは、本国軍の駐留に莫大な費用がかかるという経済的な理由もさることながら、先述の常備軍否定（嫌悪）思想によるところが大きかった。こうして彼らは、テリトリーの防衛、治安維持、さらにイギリス王国の圧制に対抗する軍事的組織¹²として、本国の“Posse Comitatus”（民警団）¹³に倣い、自衛組織を設立したのである。

このように植民地の防衛と治安維持のために生み出された民兵は、一方では「市民によるパートタイムの軍隊」としての限界を抱えており、個人あるいは入植地全体に及ぼす経済的な負担等から、持続的な防衛活動の実施は困難であった。このような問題点を克服するべく、各入植地では、常時防衛活動にあたることのできる志願者を雇用し、自衛組織の補充戦力にあてるという方策を進めた。1774年には、ボストンにおいて、迅速に動員可能な「エリート民兵部隊」（いわゆるミニットマン：Minuteman）が設立される等、民兵組織の軍事能力は一定の向上を見せ¹⁴、独立戦争（1775～1783年）ではおよそ16万人の民兵が動員された。しかしながらそれだけでは強大な本国軍に対応できず、ここで初めて正規軍たる大陸軍が創設・動員され、戦勝と独立を獲得したのである。

¹⁰ 紀平『アメリカ史』29頁。

¹¹ 鈴木滋「米国の『国土安全保障』と州兵の役割——9.11同時多発テロ以降の活動を中心に」『レファレンス』平成15年7月号、55頁。

¹² 同上、270頁。

¹³ 清水は英国における民警団とは、通例、治安の維持、外敵侵入からの防衛、重罪犯罪犯人の追跡・逮捕のために、保安官が臨時に召集して、その指揮下に警備活動を補佐することを命じられた市民の集団を指すと解説している。（清水「米軍の国内出動」、13頁。）

¹⁴ 鈴木「米国の『国土安全保障』と州兵の役割」55頁。

かように戦勝を目指し、一定の合理性をもって誕生した大陸軍であったが、戦後、常備軍のニーズの低下と前項で述べた常備軍否定（嫌悪）思想から、その常設は許容されず、速やかな動員解除がなされた。しかし、植民地の安全保障上の脅威が先住民だけではなく、イギリスという外敵も含まれるに至り、もはや民兵だけではかような外敵に対して、国家としての体を成しつつあるアメリカ植民地を防衛することは困難であることが明白となった。そこで、1788年に発効したアメリカ合衆国憲法において、生来否定的であった常備軍たる「連邦軍」の設置を規定したのである。

しかし、それでは民兵が不要とされたのかと言えば決してそうではない。憲法には、「連邦の法律を執行し、反乱を鎮圧し、侵略を排除するために民兵の召集を定めること」（第1条第8節第15項）、「民兵の組織、武装および規律について定め、その一部が合衆国の軍務に従事させられる場合に、その部分の統制について定めること。ただし、将校の任命と国会によって定められた規律にしたがって民兵を訓練する権限は、州に留保される」（第1条第8節第16項）¹⁵ことを明記、修正第2条には「規律ある民兵は自由国家の安全にとって必要であるので、武器を保持し、かつ武装する国民の権利は侵害されてはならない」と民兵の設立権限を明記している¹⁶。

さらに、憲法に規定される民兵の位置付けを明確化し、軍事集団としての組織化を進めるための法的基盤として、1792年に「民兵法」（Militia Act of 1792）を制定し、大統領に連邦の法執行、叛乱鎮圧、侵略撃退のために民兵を召集する権限を与えた。それを根拠に、ワシントン（George Washington）大統領は西ペンシルヴァニアで1794年に起こった、いわゆる「ウィスキー叛乱¹⁷」鎮圧のために民兵を召集した。また、後任の大統領も暴徒鎮圧やその他連邦法の執行を確実にするために必要と認めた特異なケースにおいて、その権限に依存した¹⁸。但し、これら民兵の役割がそれ以上に大きく変化したのではなく、当時

¹⁵ 後藤浩司『原文で読む「米国憲法入門」』信山社、1995年、56-57頁。

¹⁶ 小林「対イラク武力行使における米国ナショナル・ガードの役割」32頁。

¹⁷ 独立戦争によって生じた債務を償還するために当時の財務長官ハミルトンがウィスキーに対して行った課税に対し、ペンシルヴァニア西部の農民が1794年7月に起こした叛乱。

¹⁸ Charles Doyle, “The Posse Comitatus Act and Related Matters: The Use of Military to Execute Civilian Law” *CRS Report for Congress*, 95-964S, June 1, 2000, p.6.

の派遣元の州への帰属意識の高さと「民兵法」尊重の観点から、連邦の任務に積極的に動員されることはなかった。

しかし、国家の拡大とともに戦争を数多く経験するにつれて、民兵に求められる役割が地元の防衛から連邦軍の補充兵力へと変化し、既存の法律との間で齟齬が生起するようになっていく。そのきっかけとなったのが、対英戦争(1812年)、対メキシコ戦争(1846年)、そして南北戦争(1861年～1865年)である。

1805年に勃発した英仏間のいわゆる「ナポレオン戦争」の影響を受け、1812年に開戦となった対英戦争では、時の大統領マディソン(James Madison)は、英国軍に対抗するため、当初連邦軍ではなく民兵の召集を発令した。しかし一部の州がそれに応じず、また民兵法の規定では国境を越えた戦闘はできないとの理由から、ニューヨーク州の民兵がカナダに進軍しない等、国民国家をともかく立ち上げるために州権に譲歩し、妥協した連邦体制の問題点を一気にさらけ出していった¹⁹。また、テキサスの併合にかかる対メキシコ戦争では、民兵法の規定から民兵は海外派兵されないと解釈され、動員することができなかった。さらに南北戦争では、民兵の連邦軍への召集期間は3ヶ月と任期が法定されていた²⁰が、戦争の長期化と連邦軍の兵力不足に伴い、両軍とも民兵を大量に動員しなければならなかった。従って招集期間の延長にかかる法改正を行いつつ志願兵の召集も行う等、戦争の規模が拡大するにつれて、入植地の小規模な自衛組織として生まれた民兵は、徐々に国家緊急時における常備軍に対する補充戦力としての性格を強めていった²¹。そのなかで、連邦政府の意向で容易に召集され、国内外に動員されることとなるのである。

(3) 民警団法の成立

1854年、当時の司法長官であったカッシング(Caleb Cushing)が「警察は民兵および連邦軍を民警団として召集することができる」というドクトリンを主張(後に「カッシング・ドクトリン」と呼ばれる)、奴隷逃亡法の改正によってそれが容認され、特に新開拓地たる西部において法執行を行う際、(民兵を含

¹⁹ 金井光太郎「1812年の戦争による大陸軍の記憶再編と国民国家神話の確立：レパブリカニズムの政治文化からナショナリズムへ」東京外国語大学海外事情研究所、2008年、311頁。

²⁰ 富井『共和主義・民兵・銃規制』278頁。

²¹ 鈴木「米国の『国土安全保障』と州兵の役割」55頁。

む) 陸軍が地方機関へのサポートを行い得る唯一の組織として、その存在を認められるようになった²²。それはすなわち軍隊が国内に出動し法執行を行うことを許容することと同義と考えられる。さらに、南北戦争(1861~1865年)に勝利した北軍政府は南部再建のために軍隊を投入、「第一次再建法」(1867年成立)に基づき、議会は暴動鎮圧等のために軍隊に法執行権を授権²³、米国は南北戦争の戦後処理を契機に、何の抵抗もなく軍隊を国内に動員し、かつ法執行を公然と行わせるようになった。しかし1876年に北軍が撤収、一連の南部再建政策終結後、同年に実施された大統領選挙期間中において、現職であった共和党のグラント(Ulysses S. Grant)大統領が、黒人が投票できるように南部の投票所に連邦軍を派遣した²⁴ことから、国民の間に常備軍への恐怖が再燃した。それは議会にも波及し、地方の保安官や連邦警察が自身の権限の下に連邦軍を召集することに反対を表明するとともに、民主党が多数を占める連邦下院において、南部の共和党支配州政府を援助する目的での連邦陸軍の使用を禁止する条項を内包した「1877年陸軍歳出法案」を通過させたが、共和党が多数を占める上院で否決された。しかし民主党は翌年の陸軍歳出法案の中に同様の条項を改めて包含、上院もこれを認め²⁵、「1878年陸軍歳出法」いわゆる「民警団法」が成立した。なお、現在「民警団法」は、合衆国法典第18編第1385条に組み込まれ、以下のとおり明記されている。

“Whoever, except in cases and under circumstances expressly authorized by the Constitution or Act of Congress, willfully uses any part of the Army or the Air force as a posse comitatus or otherwise to execute the laws shall be fined under this title or imprisoned not more than two years, or both” (憲法又は議会が制定した法律によって明示的に認められた場合及び状況を除き、陸軍又は空軍の一部を“Posse Comitatus”(民警団)又はその他法執行のために故

²² John R. Brinkerhoff, “The Posse Comitatus Act and Homeland Security,” *Journal of Homeland Security*, Feb 2002, www.homelandsecurity.org/journal/articles/brinkerhoffpossecomitatus.htm, Accessed October 21, 2011.

²³ Dana K. Chipman, “Countering Terrorism in the Heartland—Can We Afford Posse Comitatus Any Longer?” *USAWC Strategy Research Project*, Apr 2003, p.5.

²⁴ 清水「米軍の国内出動」13頁。

²⁵ Doyle, “The Posse Comitatus Act and Related Matters: The Use of Military to Execute Civilian Law,” p.10.

意に使用する者は、本編に基づき罰金もしくは2年以下の懲役、又はその双方を科す。)

今から130年以上も前に、陸軍の予算執行にかかる法律の一条文であった「民警団法」は、その後の版図拡張に関わる紛争や、2度の世界大戦等を経て、なお21世紀の今日に至るまで効力を持ち続けている。しかし、冷戦終結後、米国が相対する脅威の大きな変化と、「民警団法」の理想と現実のギャップについて認識せざるを得ない出来事が発生した。2001年9月11日の同時多発テロである。

(4) 同時多発テロと「国土安全保障」

2001年9月11日に生じた同時多発テロは、本土への直接被攻撃経験に乏しい米国の安全保障概念を大きく変える歴史的な事件であった。すなわち、世界全体の平和や世界各地での集団安全保障体制維持と同様に、自国内の安全保障にも意を用いる所が生じたのである。また、それと同時にこの事件によって、テロ活動に関する情報活動、核兵器を含む大量破壊兵器・生物化学兵器開発の監視及び抑止、国民生活を支える重要なインフラストラクチャーの防護、国境警備、出入国管理など、国土安全保障上の問題が顕在化²⁶した。

当該問題を解決するため、ブッシュ (George W. Bush) 大統領は翌年7月に米国初の「国土安全保障に関わる国家戦略」(National Strategy for Homeland Security) を公表し、戦略目標として、1)国内でのテロ攻撃の抑止、2)テロリズムに対する米国の脆弱性の局限、3)攻撃された際の被害の局限と復旧、を明示し、当該活動の根拠として「国土安全保障法」(Homeland Security Act of 2002) を成立させたほか、DHS を新設する等の施策を実行した。

かかる国土安全保障重視政策を受け、同時多発テロ以降、米国内では警察や消防を中心として、テロの未然防止や被害の復旧、被災者に対する支援活動が行われたが、中でも大きな役割を果たした組織が州兵 (National Guard) である²⁷。州兵の起源が建国以前から存在した民兵であるということは先述のとおり

²⁶ 土屋恵司「米国における2002年国土安全保障法の制定」『外国の立法—立法情報・翻訳・解説』第222号、国立国会図書館調査及び立法考査局、2004年、2頁。

²⁷ 鈴木「米国の『国土安全保障』と州兵の役割」53頁。

りであり、1903年に制定された「ディック法」²⁸ (The Militia Act of 1903) により連邦政府の管理が民兵に及び、単なる民兵から連邦軍の予備役としての性格を強くし、いわゆるナショナル・ガードと呼称される実質的な組織となっている。同時多発テロ以降、州兵は、新たなテロに備え、本土一帯での防空作戦を強化した。また、空港や港湾、地下鉄などの警備にも州兵が大量動員され、文字どおり「National Guard」として、防衛活動の最前線を担ったのである²⁹。かような情勢を踏まえ、米国内では、国土安全保障に占める州兵の役割を強めるべきとの議論が生じたが、そこで浮かび上がったのが、軍隊の国内での活動と、「民警団法」との矛盾であり、その矛盾を克服する必要性を文字通り眼前に突きつけたのが、「カトリーナ」だったのである。

2 ハリケーン「カトリーナ」への対応

2005年8月23日(火)午後4時(日本時間24日(水)午前5時)、バハマの首都ナッソーの南東200マイルの大西洋上において発生した熱帯性低気圧12号は勢力を増し、25日(木)ハリケーンへと成長、「カトリーナ」と命名され、同日夕刻に一旦フロリダ半島先端部を横断、メキシコ湾に抜けた後、29日(月)にカテゴリー4³⁰の勢力を維持したままルイジアナ州に再上陸した。その際の

州・連邦両政府の対応に様々な不手際が散見されたことから、国家非常事態における軍隊の活用促進を含め、国内出動の在り方を問う声が大きくなり、議会等において議論されるようになった。

本節では、当該議論の発端となった「カトリーナ」への対応、問題の本質等について改めて整理するとともに、軍隊の国内出動の是非にかかる米国民の現状認識にスポットライトを当て、議論の真意を探る道程を明確にしたい。

²⁸ 州兵を連邦政府の管理下に置き、州知事が州兵を「私兵」として用いることを防止するもの。チャールズ・ディック上院議員が起草したため、通称「ディック法」と呼ばれている。

²⁹ 鈴木「米国の『国土安全保障』と州兵の役割」54頁。

³⁰ 米国では、ハリケーンの勢力を「サファール・シンプソンスケール」(The Saffir-Simpson Hurricane Wind Scale)によって1から5まで等級付けしている。ここで述べている「カテゴリー4」とは、風速131-155mph(59-69m/s)で、「壊滅的な被害が発生し、市民の生活に非常に高いリスクをもたらす。ほとんどの建物、立木が倒壊する。」とされている。

(1) 被災状況と州・連邦政府等の対応

ア 被災状況

2006年5月に連邦議会上院が公表した特別報告³¹によると、「カトリーナ」による被害は付表のとおりであり、気圧の低さでは過去4番目（上陸したハリケーンとしては過去3番目）の大きさ³²とされる勢力と、高潮による洪水によりもたらされたものである。

イ 州・連邦政府等の対応

かように大きな被害をもたらした「カトリーナ」に対し、市、州及び連邦政府がいかに立ち向かったのか。それぞれの対応の様子について前出の連邦議会上院特別報告、その他関連資料などを基に、付紙1のとおり整理した。

(2) 問題の本質

「カトリーナ」への対応にかかる州・連邦政府等の一連の措置に関し、当時国民の批判はFEMAに集中し、付紙2のとおり多くのメディアがFEMAの失態を報じ、ブラウン（Michael Brown）長官の辞任劇にまで発展している。果たして、FEMAのみがその責めを負うべきだったのであろうか。

国土交通省国土技術政策総合研究所が作成した「ハリケーン・カトリーナ災害を契機とした米国の危機管理体制の改編に関する調査」から抽出・整理した、米国の上下両院及び政府がそれぞれ公表した「カトリーナ」被災に関する報告書に述べる問題点及び提言³³を見ると、物資調達・輸送システムが大量かつ継続的な供給に対応できていなかった点、既発送物資の追跡システム未整備、事前配備物資の不足、避難民の需要と供給の不一致等の指摘は見られるが、総じてFEMAの支援が著しく遅滞したことや、ましてFEMAそのものが機能不全を起こしていたというような指摘は見られなかった。

³¹ “Hurricane Katrina: A Nation Still Unprepared” *Special Report of the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs*, 2006.

³² 茂木寿「ハリケーン『カトリーナ』に対する米国政府・州政府等による対応の問題点について（第1部）」『海外安全レポート』抜粋、東京海上日動リスクコンサルティング（株）、2005年、1頁。

³³ 伊藤、小林、林、榎村、飯野、山岸、大谷、白井、原口「ハリケーン・カトリーナ災害を契機とした米国の危機管理体制の改編に関する調査」31-56頁。

一方、FEMA を統括する連邦政府（DHS を含む）の動きについて見てみると、27日から28日にかけて、州知事の要請に応じる形でルイジアナ、ミシシッピ及びアラバマ州に対して緊急事態宣言を発令してから、30日にチャートフ（Michael Chertoff）DHS 長官が国家緊急事態宣言を発するまでの間、連邦政府に顕著な動きは見られない。連邦議会上院の特別報告によると、ナショナルウェザーサービス、FEMA、DHS その他関係機関は、上陸日の前週末から連邦政府に対し、「カトリーナ」の危険性について繰り返し報告していた。上陸2日前の27日に行われたテレビ会議においても、FEMA 長官は警戒を進言、同日の夜にはナショナルハリケーンセンターから再度「カトリーナ」の危険性について報告を受けている。さらに上陸前日の28日、ブッシュ大統領は休暇で滞在していたテキサス州クロフォードの自宅牧場にてテレビ会議に参加、その際、同センターから「カトリーナ」の危険にかかるブリーフィングを受けている。

その後、ブランコ（Kathleen Blanco）ルイジアナ州知事の要請に応じる形でルイジアナ州に対しようやく非常事態宣言を発令、但し、連邦政府による支援は、市民の避難に対する財政的支援のみであり、後に明らかになるように、「カトリーナ」の潜在的な危険とそれに起因する惨事に対して釣り合うものではなかった。

上陸当日、午前11時13分、国土安全保障会議(Homeland Security Council)へ、次のような報告がなされた。

- ・ニューオーリンズ市の堤防が破堤した。
- ・浸水は市内に広がっている。
- ・ルイジアナ州からの報告では、浸水は1時間に1フィートのペースで増加、排水施設も浸水（使用不能）

さらに、翌日の30日、ニューオーリンズ市にあるFEMAの現地事務所から、浸水は継続しており、市の75%が冠水しているとの報告を受けるも、政府は特段の対応をとっていない。ここに至り、チャートフDHS 長官が国家重大事態宣言を発令、連邦の関係機関が正式に被災地の支援に当たることになった。同日ブラウンFEMA 長官がブッシュ大統領、チェイニー（Richard B. Cheney）副大統領、チャートフDHS 長官等と会談、市民の9割が取り残されており、軍隊の他、国防総省、DHS 等、政府機関全てによる支援の必要性を直訴した

が、特段の対応はとられていない。

国土安全保障重視の観点から、2003年になされた組織改編により、FEMAが大統領直属からDHS長官の下に置かれたことで、事態の詳細が大統領に伝わり難い状況であることは否定できない。また、危機管理にかかる米国の制度上の特徴でもあるが、自然災害への対応は、一義的には被災した地方自治体が主導し、州・連邦政府は基本的に当該自治体からの具体的な要請を受けて所要の支援を行うため、今回のように浸水によるライフラインの破断、移動手段の喪失等によって現地の正確な状況把握が困難な中、市当局は市内の状況を正しく認識するに至っていないことから、州・連邦政府としても市のニーズを把握できず、支援が遅滞したことは否めない事実である。しかしながら、これまで述べてきたとおり、大統領への所要の報告はある程度上がっていることから、非難の対象となっている対応の遅れは、FEMAの失態ではなく、同時多発テロ以降、テロ対策重視にシフトした国土安全保障体制、洪水という未経験の事態、さらには大統領個人の事態への認識等による、連邦政府自体の意思決定の遅れがもたらしたものである。なお、かような連邦政府の意思決定遅延にかかる問題は、連邦議会上下両院の特別調査報告書を受け、国家的な危機対応の基礎となる制度改革として、「2007会計年度国土安全保障省歳出予算法」制定の際、「国土安全保障法」及び「スタフォード法」³⁴の改正規定を中心とする、通称「2006年ポスト・カトリーナ緊急事態管理改革法」(Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006)³⁵を包含、FEMAの組織、長官の地位と権限等を改正し、組織編成上はDHS内に残置するも、FEMA長官は、DHS長官と直接の指揮関係にあること(以前は「緊急事態対応担当次官」が介在)、大統領や国土安全保障会議及びDHS長官に対する緊急事態管理にかかるあらゆる問題の主たる助言者であること、さらに連邦議会に対しても緊急事態管理に関する勧告を独自に実施できることとされた。さらに、大統領の判断で必要に応じFEMA長官を閣議のメンバーとすることができるようになり、緊急事態において大統領がFEMA長官を直接指揮する権限がより明確になった。また、

³⁴ 連邦政府が自治体や州政府と連携して行う大規模な災害対応・復興に関する法律、1988年に成立。

³⁵ Public Law 109-295, OCT. 4, 2006, www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-109hr5441enr/pdf, Accessed February 8, 2012.

被災が予想される州政府からの要請が、NRP 発動の要件であったものを、甚大な被害が見える場合、州政府からの要請がなくても、連邦の判断によって国家重大事態(Incident of National Significance)を宣言し、災害に対して迅速に対応出来る連邦の関係部隊を事前に被災地に派遣することができるよう明文化し³⁶、さらに2008年、小規模な事象から大規模な壊滅的事象までの災害や緊急事態のほとんどを対象とし³⁷、国内の緊急事態に包括的に対応できる枠組みとなる National Response Framework(NRF)を策定した。

以上のように必ずしも FEMA の失態にあらず、国内の非常事態に際し、国家としての迅速な意思決定の遅延があったことが明確となったところで、問題の本質はどこにあるのか。それは被災者の目線で考察すると明らかとなる。すなわち、当時スーパードームやコンベンションセンター等に避難していた市民の救援及び治安維持のため、速やかな連邦軍の投入がなされなかったことである。

米国では、州軍と連邦軍は、憲法の規定により厳格に区別された指揮系統(州軍は州知事、連邦軍は大統領)の上に存在し、自然災害や国内の非常事態への対応は、被災した州の初動対応チーム(文民)及び州軍が主体となって対応し、当該対応が困難な場合に、要請により連邦軍が投入され、支援にあたることとされている。その際の軍隊の活動の根拠と役割は以下のとおり3つの類型に分類される。

- ①州知事の指揮下で州の任務を実施
- ②州知事の指揮下で連邦の任務を実施(合衆国法典第32編に規定)
- ③大統領の指揮下で連邦の任務を実施(同法典第10編に規定)

「カトリーナ」への対応では、上記の①及び②に依拠する州軍と③に依拠する連邦軍が投入された。州軍は上陸の3日前(8月26日)には召集され、上陸日には捜索救助活動を開始している。一方連邦軍は、上院の特別報告³⁸によると、上陸の1週間前から支援の必要性を認識、所要の準備を始めていたが、上陸翌日、ようやく出された FEMA からの支援要請に応える形で大規模な支援

³⁶ 伊藤他「ハリケーン・カトリーナ災害を契機とした米国の危機管理体制の改編に関する調査」38頁。

³⁷ 同上、45頁。

³⁸ “Hurricane Katrina: A Nation Still Unprepared,”pp.467-549.

を開始した。一例として、DHSの監察総監(Inspector General)が2006年3月に公表した、「カトリーナ」の際のFEMAの活動にかかる検証結果³⁹によると、8月30日、米北方軍は統合部隊(JTF-Katrina)を編成、ミシシッピ及びルイジアナ州において救援活動を開始、翌日の9月1日にはニューオーリンズ市に到着、避難支援活動等に当たっている。このように州兵に比して連邦軍の投入に遅延が見られるとともに、さらに活動の際、先述のとおり2つの指揮命令系統の下に活動する州軍と連邦軍の間の連携が欠落していたため、支援を受ける側の自治体が、到着した連邦軍の規模、任務、指揮官等を把握できず、さらに現場では、互いに存在を知らないまま各個に活動にあたった結果、例えば現地に投入された複数の部隊が、同じ場所を複数回搜索する等、運用の効率性が著しく欠如した状態に陥った。このような連邦軍の運用にかかる適時性及び柔軟性の欠如が、問題の本質である。

この問題を是正するには、大統領の権限として認められている先述の③の地位、すなわち動員された州軍を「連邦化」し、自己の指揮下に包含してしまえば、指揮系統が一本化でき、一定の適時性を担保しつつ、情報を共有し、同一の状況図(Common Operational Picture: COP)の上で活動することができた。この点については当時連邦政府も認知しており、ブッシュ大統領からブランコ州知事宛、州軍の指揮権委譲の打診がなされている。しかし、そこに立ちちはだかったのが「民警団法」であった。今回の災害では、市内の治安の悪化が問題となっており、投入された州兵の警備活動が治安回復に大きな効果を挙げている。但し、当該州兵は先の①及び②の地位にあり、州知事の指揮下にあったことから法執行を行っても「民警団法」に抵触しない。しかし、指揮権が連邦に委譲された瞬間、当部隊は③の地位となり、法執行が不可能となる。従って、ブランコ州知事は大統領の打診を拒絶し、2つの指揮系統のままで部隊を運用せざるを得なかったのである。すなわち、先の3つの類型に依拠する2つの指揮系統と当時の被災地の状況、さらに「民警団法」の呪縛が、「カトリーナ」対応で軍隊を運用する際の妨げとなったのである。

³⁹ Office of Inspectors and Special Reviews, "A Performance Review of FEMA's Disaster Management Activities in Response to Hurricane Katrina," DHS Office of Inspector General, March 2006, pp.64-65.

3 軍隊の国内出動にかかる議論

地方自治体の能力を超える規模の災害に対しては、国が主体的に対応し、また被災者の支援、復旧活動等には軍隊の迅速な投入が不可欠であることは、明らかであり、卑近な例として東日本大震災でも、政府が被災した自治体と連携して復旧・復興活動を主導、自衛隊が前例のない規模で投入されている。対して今回の「カトリーナ」の事例は如何であったか。ここまでの論述から、軍隊の迅速な投入の前提となる、大統領及び連邦政府の迅速な関与と意思決定、そして投入された軍隊の共通した情勢認識に伴う効率的な運用、それらが皆無であったこと、そして、当該問題の本質は、それらを具現化するに有効たり得る、軍隊の国内出動そのものを容認するか否かに帰結するものとする。

本節では、それらの問題について、爾後米国内でどのような議論がなされているのか概観しつつ、問題の根幹である軍隊の国内出動にかかる認識の変化について考察する。

(1) 「2007 会計年度国防権限法」

「カトリーナ」への対応の際、派遣された州軍と連邦軍が、それぞれ別個の指揮系統にあったことにより、情報共有及び連携の欠落という弊害と、その要因として「民警団法」というハードルの存在について前章で言及した。

米国内では、同時多発テロ以降、軍隊の国内運用、特にその法執行活動の必要性に起因する「民警団法」の改正にかかる意見が目立ち始めた。例えば、『ワシントンポスト』紙が2001年10月5日に報じたところによると、連邦議会上院の軍事委員会にて、ウォルフオウィッツ (Paul D. Wolfowitz) 国防次官が軍隊の国内での法執行権限付与に言及、1981年から83年まで FEMA の Associate Director を勤めたプリンカーホフ (John R. Brinkerhoff) は2002年、自身の論文で「民警団法」はナンセンスであり新法に代えるべきと力説している⁴⁰。さらにブッシュ大統領も2005年9月、議会に対し、自然災害への対応時、軍隊により大きな権限とより幅広い役割を付与することについて検討する旨を請している⁴¹。一方、「カトリーナ」への対応では、ネーギン市長は出動し

⁴⁰ Brinkerhoff, “The Posse Comitatus Act and Homeland Security,” p.1.

⁴¹ Mark C. Weston, “Review of The Posse Comitatus Act After Hurricane

ている軍隊の権限拡大と、指揮関係の実効性向上のため、全軍の「連邦化」を大統領に進言している。また、避難所であるコンベンションセンターが、法執行活動の主体たる州兵でさえも対応困難なほど、治安の悪化が生じた事実から、連邦軍が自然災害のリーディングロールを担保すべきとの意見が大勢を占めるようになった。

かような情勢をふまえ、連邦議会では、第109回議会にて、ヴァージニア州選出のワーナー（John Warner）上院議員（共和党）が、自然災害やテロ攻撃の際には、軍隊が法執行活動を代行せざるを得ない状況はあり得ると述べ「民警団法」の改正に言及、自らホストとなり本稿の冒頭で述べた「2007会計年度国防権限法」を起草、検討の俎上にのせた。

被災によって無法地帯と化したニューオーリンズ市の惨状が米国民に一種のトラウマとなっているようで、議会では軍隊、特に連邦軍の法執行を含む国内活動を是とする意見が多く、その結果同法案への賛成意見が多数を占めた。しかし一部には反対意見も存在し、例えば2006年5月、下院において、同法案に国境警備に軍隊の投入を可能とする条文を追加するための審議が行われた際、軍隊はそもそも法執行活動に資する訓練を受けていないので、それに充てることは極めて危険であるとの意見があがった。また、同年9月、上院において、本法案は大統領に「戒厳令」を容易に発する権限を与えることにつながるものと批判にさらされている。これら反対意見の背景には、軍隊が連邦政府の指揮下で法執行活動を行うことは、1878年に成立して以来米国の「伝統」を体現してきた「民警団法」そのものを否定する行為であり、反対論の急先鋒である、バーモント州選出のリーヒー（Patrick Leahy）上院議員（民主党）の言葉を借りれば「建国の精神に反する」⁴²暴挙との思いがあるものと考えられる。なお、本法案は、翌年の10月大統領の署名をもって成立、軍隊の国内出動にかかる大統領の権限を明確化かつ強化する結果となった。

(2) 「2008会計年度国防権限法」等

「2007年度国防権限法」にて条件付きながら容認された軍隊の国内出動にか

Katrina,” *USAWC Strategy Research Project*, Mar 2006, p.13.

⁴² *Congressional Record*, Volume 153, Number 23, The Library of Congress, Feb 7, 2007, p.S1712.

かる大統領の裁量権の拡大は、その後、各州知事の反対運動を惹起、早くも次年度の国防権限法案審議の段階で改正の憂き目に会う。

「2008年度国防権限法」制定にかかる議論では、前年度のように連邦軍の国内出動にかかるハードルを下げるのではなく、州軍を強化し、自然災害発生時に連邦軍に代わって有効に対処し得る態勢とすべく、所要の制度改革が企図された。その結果、関連条項を削除、大統領の権限を縮小するとともに、州軍の態勢強化を目的とした“The National Guard Empowerment Act”を包含、併せて州政府と連邦政府の連携強化を狙いとした「知事評議会」(Council Of Governor)の設立を大統領に義務付け、「大統領令 13528」(Executive Order 13528)によって具現化されたのである。

「知事評議会」は、あらゆるタイプのハザードから国家を守るため、連邦政府と州政府との緊密な関係の構築を企図し、大統領から指名された10名の州知事(同一政党から5名を超えて選抜されない)と、国防長官、DHS長官、大統領補佐官(国土安全保障及びテロ対策担当、政府調整及び国内問題担当)、国防次官(本土防衛及び米州安全保障担当)、北方軍司令官、沿岸警備隊司令官及び州兵局長をもって構成され⁴³、国土安全保障にかかる州・連邦相互の情報交換や文民支援の他、自然災害やテロ攻撃等から国土の安全を維持するため、軍隊の運用に関し州・連邦の連携と統合を図り、州軍を連邦軍の補完的要素として有効活用することを企図している。

当該大統領令の発令から1ヶ月後の2月23日、同評議会において、主に国内での軍隊運用における適切な統合のあり方について協議がなされた結果、昨年3月、1人の指揮官が、州軍・連邦軍双方の指揮権を持つ「2重の地位を持つ指揮官」すなわち“Contingency Dual-Status Commander Concept”が確立、国防長官によって承認された。これは、連邦の任務により出動した軍隊の指揮官が、一方の手に第2節で述べた③の地位(大統領の指揮下で連邦の任務を実

⁴³ Press Release “Executive Order 13528 – Establishing Council of Governors,” Office of the Press Secretary, The White House, Jan 11, 2010、なお、本大統領令は、「2008会計年度国防権限法」(National Defense Authorization Act for FY2008) Sec1822(“The President shall establish a bipartisan Council of Governors to advise the Secretary of Defense, the Secretary of Homeland Security, and the White House Homeland Security Council on matters related to the National Guard and civil support missions.”)に依拠している。

施：同法典第10編に規定)を持ち、もう一方の手に②の地位(州知事の指揮下で連邦の任務を実施：合衆国法典第32編に規定)を持つことを意味する。但し2つの地位を同時に行使することはできず、②の地位で行動する場合、最高指揮権者はあくまでも州知事であるため、州軍のみがその指揮下に入ることになる⁴⁴。つまり、当該コンセプトが「カトリーナ」の教訓をふまえ、実践的に、かつ国内での自然災害への対応の際、法執行活動を含めた有効な活動を実現する狙いをもって適用することが可能となった点、すなわち、同じ連邦任務を負いつつも指揮官は、法執行を伴う活動を行う場合には第2節で述べた3つのタイプのうち②の地位で行動し、法執行を伴わない活動を行う場合には③の地位で行動することによって、「民警団法」に抵触することなく、物理的に1名の部隊指揮官を頂点とした州軍・連邦軍を統合した部隊運用が可能になる。

昨年8月27日、国防総省は北米東岸を襲ったハリケーン「アイリーン」対応のため、4名の“Dual-Status Commander”を指定、これが自然災害対応のために当該指揮官を指定した最初のケースとなった。

(3) 議論が意味するもの

「カトリーナ」以降の米国内での議論を総括すると、その本質は、「民警団法」が体現する米国民のエートス(Ethos)たる常備軍否定論に起因する、連邦軍の国内出動に対する拒絶と、「カトリーナ」による耐え難い被害がもたらしたパトス(Pathos)たる、軍隊の国内出動容認論という、相反する認識が現存することであり、米国民がまさに究極の選択として、どちらに依存しつつ安全保障を具現化していくのかということである。

現状を観察する限りにおいては、米国民は己のエートスを放棄できないでいる。おそらくは、否定し得ない絶対的価値観として「民警団法」の理念は、建国から今日、さらに今後も存在し続け、米国民を束縛し続けるに違いない。なぜならば「2008会計年度国防権限法」の審議において展開された州軍の組織強化にかかる議論は、「2012会計年度国防権限法」審議においても再演され、前出のリーヒー上院議員をホストとして、“National Guard Empowerment and State-National Defense Integration Act of 2011”の包含にかかる提案が上程さ

⁴⁴ ARNORTH Monthly, “Army North hosts ‘Contingency Dual Status Commander’ conference,” U.S. Army North Public Affairs Office, Jan 2011, p.9.

れ、現在も審議中である。これは、連邦軍の予備戦力としての州軍と予備役の能力と権限を強化し、緊急時の連邦及び州レベルの軍隊間の協力体制を向上させ、さらに州軍、予備役及び連邦軍のインテグレーションの強化を企図した内容となっている。言い換えれば、国内における非常事態対応での州軍の積極的な活用に資する、人員増強、装備の老朽更新等による組織強化を図ることで、国内の危機管理体制において、州軍があくまでもその主体たることを強調していることに相違ない。また、先の「知事評議会」と併せて考えると、当該提案が連邦政府と州政府の連携強化をさらに進展させる効果も期待できるところから、州政府の視点に立てば、連邦政府との関係において自身のコミットメントの幅が拡大し、主導的役割を果たし得る環境が整うのである。

しかし、ここで述べたインテグレーションにかかる議論は、今日新たに提起されたものではない。第2次世界大戦後、連邦軍の規模縮小を受け、その補充のため既存の州軍及び予備役の有効活用を企図した“Total Force”の概念が確立され、その具現化に向けた制度設計にかかる議論が展開された。

1947年、フォレストル (James V. Forrestal) 国防長官が、州軍を予備役の一部として永続的に「連邦化」することを提案し、続いて1964年、マクナマラ (Robert S. McNamara) 国防長官が、予備役と州軍を一体化することを企図、そして1971年、レアード (Melvin R. Laird) 国防長官が上記の“Total Force”というフレーズを用いて、連邦軍と州軍・予備役のインテグレーションを提案した。当時、これらの取り組みは、州軍協会等の関係団体による強固な反対活動を受け、どれも実現しなかったが、今日では議会の動向でも明らかのように、インテグレーションの明確な進捗が見て取れる。その理由として考えられるのは、米国が、現実的な問題としての自国内の危機管理のあり方と、伝統的な「理念」としての常備軍のとらえ方の矛盾を考えたとき、生来の常備軍抑制・分離から政軍の複雑な絡み合いを許容し、双方の調整によって効果的かつ効率的な軍の運用に資する態勢を構築する方向へ舵を切ったことである。米国において一般に理解されている民兵の存在意義は、中央政府の軍隊たる連邦軍への対抗力発揮の具現化であり、連邦政府の横行に対する抑制機能を担保することである。しかし、現在州軍に形を変え相当の規模を有するも、連邦軍と

比較した場合その兵力差は明らかであり⁴⁵、もはやそのような機能は期待できない。また、通常は州知事の指揮下にありながら、連邦任務に招集される場合には、最高権限は大統領にあるという指揮権の面からも、州軍という名の民兵が常備軍への対抗力として人民の手に握られているものとは、もはや言えないように思われる⁴⁶。さらに、直視すべき現実として、今日民兵が向かうべき相手は、連邦軍ではなく、国内外に顕在する様々な形の脅威であるという認識も、民兵の伝統的な役割を変容させた要因と言えよう。その具体例が「ラウンドアウトユニット」と呼ばれる、連邦軍の補充用として特定され、共通の装備を持ち、平時から共同で訓練を行っている州兵の戦闘部隊である⁴⁷。事実湾岸戦争においては、陸軍歩兵、及び砲兵等、3つの部隊が州軍から選出され、投入準備のための訓練に入っている⁴⁸。

かつてハンチントン (Samuel P. Huntington) は、著書『軍人と国家』の中で、「シビリアン・コントロールの本質は政治上の責任と軍事上の責任を明確に区別することであり、また後者の前者に対する制度的な従属である」と定義した⁴⁹。(なお、「文民統制」という言葉は、通常「シビリアン・コントロール」(Civilian Control)の訳語とされており⁵⁰、本稿では双方を同義として用いる。)しかし、米国内外の情勢が変化し、政軍関係の形が米国民の自由主義的、民主主義的諸価値を如何に両立できるかというものから、米国民の安全保障を最も良く維持できるかというものへと変容したことで、国民の思想が、中央政府が保有する軍事力に対する恐怖よりも、その対外的防衛面の機能を重宝する方向へ転換したのである。従って、文民統制が軍事力に対する恐怖に由来するものである限り、その恐怖が解消されれば必然的に文民統制そのものの形も変容することになる。すなわちそれは、政軍の機能的分離を前提とし、軍の抑制を第一義的要請とする「抑制型文民統制」から、政軍両者が機能的に密接に係

⁴⁵ AIRFORCE MAGAZINE 2011年5月号によると、2010年9月現在の人員規模は、連邦軍が143万2千名に対し、州軍・予備役の総数は84万7千名である。

⁴⁶ 小針司『文民統制の憲法学的研究』信山社、1990年、62頁。

⁴⁷ 鈴木「米国の『国土安全保障』と州兵の役割」59頁。

⁴⁸ Clifford G. Willis, "Forward Deployed, Separate Brigades as Roundout Units for Partial Divisions" *USAWC Military Studies Program*, Mar 24, 1992, p.1.

⁴⁹ サミュエル・ハンチントン『軍人と国家 上』市川良一訳、原書房、1978年、160頁。

⁵⁰ 小針『文民統制の憲法学的研究』10頁。

わり合うことをふまえた「調整型文民統制」⁵¹への変容である。米国内では、現在かような変容の下、理念としての「民警団法」は残置しつつも、前述の“Total Force”や“National Guard Empowerment and State-National Defense Integration Act of 2011”等の具体的施策をもって、米国民の生命・財産の保護に視する安全保障体制の構築に視する軍隊の国内運用の新たな形を模索しているのである。

おわりに

防衛省では、東日本大震災で得られた教訓を基に、自衛隊が同様の自然災害に有効に対応するための態勢整備について検討している。また、海上自衛隊では、幹部学校にて、戦略研究グループを中心に、大震災の経験もふまえ、人道支援及び災害救援（Humanitarian Assistance/Disaster Relief: HA/DR）のトレンド等にかかる研究に着手、昨年『海幹校戦略研究』第1巻第2号にて、その成果が一部公表されたところである。

自然災害に対する迅速、積極的な支援というものは、多くの人々に好印象を与える作戦である⁵²ことは、今回の大震災における自衛隊や米軍の活動に対する国民の評価からも明らかである。米国は既に2004年に生じたインドネシア・スマトラ沖大地震及びインド洋津波において、それに着目し、軍による災害援助がパブリック・ディプロマシーとして、またソフトパワーとして重要な役割を果たすことを認識し⁵³、それは今時の「トモダチ作戦」のような積極的な関与に表れている。他方で周知のとおり、事態の軽重はあれ自国の何処かで毎年ハリケーンの被害を被っていることも事実であり、他国への対応と同様に、自国に対しても迅速かつ積極的な対応を求める“Tax Payers”の意向に応じ、前節で述べた制度改革や法整備等をもって、軍隊の国内出動を容易にするベクトルが発生することは自然な姿である。

⁵¹ 小針『文民統制の憲法学的研究』48・49頁。

⁵² 石原敬浩「米軍におけるHA/DRの変遷」『海幹校戦略研究』第1巻第2号、2011年12月、83頁。

⁵³ 山本吉宣「国際システムの変容と安全保障—モダン、ポスト・モダン、ポスト・モダン/モダン複合体—」『海幹校戦略研究』第1巻第2号、2011年12月、23・24頁。

今回、米国における軍隊の国内出動について、建国以来の理念と制度設計にかかる歴史的経緯、同時多発テロ以降の米国の安全保障政策の変化に伴う、軍隊の国内運用にかかる様々な議論、さらにはハリケーン「カトリーナ」で得た教訓を効果的に国民に示し、世論を惹起させ、理想と現実のせめぎ合いに一定の終焉をもたらすための議会での議論と法整備の実態等について概観、考察した。そして、米国民は不幸にして国内で生じたテロや自然災害等、様々な事象に起因する多少のぶれはあっても、総じて「民警団法」が体现する理念に基づき、軍隊、特に連邦軍の国内出動には厳格な制限を維持しつつ、前節で述べた州軍の役割の変容に基づく国内運用の新たなスタイルを具現化している。

翻って我が国は如何か。東日本大震災で得られた教訓について全省庁横断的な改善の取組みがなされているかは定かではないが、少なくとも防衛省・自衛隊においては、各軍種の役割、米軍との共同、内局と各幕僚監部との関係等にかかるあるべき姿がイメージできたものと考え。しかしながら「権限」についてはストーブパイプ化した行政組織である限り、今回できたこと以上に何かができるように授權がなされることは期待できない。生来の理念に基づく「原理原則」と、現実に即し導出した新機軸の融合を容易にし得る米国の柔軟な思考から、我々は何かを学ばなければならない時に来ているのではないだろうか。

付表：「カトリーナ」による被害の概要

(米国議会上院特別報告“Hurricane Katrina: A Nation Still Unprepared”
Special Report of the Committee on Homeland Security and Governmental
Affairs (2006)及び関連資料を基に筆者作成)

項 目	累積値
死者 (2006年5月23日までの総計)	1,577名
被災地域面積	9万平方マイル (約23万平方キロメートル(本州とほぼ 同等の面積))
被災家屋	30万戸
経済損失	1250億～1500億ドル (14兆～16兆8,000億円(2005年8月の 為替レート(1\$=112円))) <参考>同時多発テロにおける経済損失： 870億ドル(9兆7,000億円)
離散家族	5,088世帯
発生したがれき	1億1,800万立方ヤード (9,021万立方メートル) ⁵⁴

⁵⁴ 近藤伸也、近藤民代、永松伸吾、平山修久、河田恵昭「米国ハリケーンカトリーナ災害における水害廃棄物処理マネジメント」『第18回廃棄物学会研究発表会講演論文集』(一般社団法人廃棄物資源循環学会、2007年)によると、「カトリーナ」によって発生したがれきは、6,700万立方ヤード(5,123万立方メートル)であり、重量換算で2,680万トンとしている。なお、東日本大震災で発生したがれきの推定量は、2012年1月11日現在で2,247万3,000トン(環境省HP)である。

(米国議会上院特別報告“Hurricane Katrina: A Nation Still Unprepared”
Special Report of the Committee on Homeland Security and Governmental
Affairs (2006)及び関連資料を基に筆者作成、日時は現地時間(中部標準時))

<8月25日(木)>

8月23日に発生した熱帯性低気圧12号がハリケーンに成長、午後2時30分に「カトリーナ」と命名され、午後5時30分頃、カテゴリー1⁵⁵の勢力をもってフロリダ半島に上陸、一旦メキシコ湾に抜ける。なお、当日FEMAの国家対応調整局(National Response Coordinate Center: NRCC)のレッドチームが活動を開始⁵⁶している。

<8月26日(金)>

午前10時30分、「カトリーナ」は引き続き西進を続け、カテゴリー2⁵⁷に発達、午前11時、ナショナルハリケーンセンター(NHC)は今後の進路について、ニューオーリンズ方向に進み、フロリダ州を直撃するという予測を公式発表する。

午後1時、ルイジアナ州のブランコ(Kathleen Blanco)知事及びミシシッピ州のバーバー(Haley Barbour)知事は、州の緊急事態宣言を発し、州軍の召集を下令、午後4時、NHCは「カトリーナ」の予想進路を170マイル西にシフトするとともに、カテゴリー4への発達及び29日にはミシシッピ州沿岸地域(アラバマ州との州境付近)への上陸の可能性について言及、午後10時にはさらに予想進路を西にシフトさせ、29日にニューオーリンズ市の東、ルイジアナ州とミシシッピ州の州境付近への上陸を予報する。

⁵⁵ 風速 74-95mph (33-42m/s) で、「危険であり、強い風により多少の被害が発生する」とされている。

⁵⁶ 坪川博彰「行政のハリケーン災害対応」『防災科学技術研究所主要災害調査』第41号、立行政法人防災科学技術研究所自然災害情報室、2006年、76頁。

⁵⁷ 風速 96-110mph (43-49m/s) で、「極めて危険であり、強風が大きな被害をもたらすおそれあり」とされている。

<8月27日(土)>

午前4時、NHCは「カトリーナ」がカテゴリー3⁵⁸へ発達していること、及びニューオーリンズ市への直撃を予報する。午前6時にはFEMA本部(ワシントンDC)が24時間待機態勢に入る。そして午前9時にルイジアナ州は緊急避難プランを発動、午前11時41分、ブランコ知事はブッシュ(George W. Bush)大統領に対し、ルイジアナ州に対し、「スタフォード法」(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)に基づく連邦緊急事態宣言の発令を要請する。

午後1時頃、ニューオーリンズ市のネーギン(Ray Nagin)市長はブランコ知事との共同記者会見において緊急事態を宣言、市民への自主的避難を要請するとともに、翌日午前8時以降、スーパードームを避難所として開放する旨発表する。午後2時、ルイジアナ州非常事態オペレーションセンターがバトンルーージュ市に開設、24時間待機態勢に入る。午後7時、ナショナルウェザーサービスは、ニューオーリンズ市の緊急事態準備室に対し、市内の堤防決壊の可能性を示唆する。午後7時25分~8時、NHCは、ブランコ、バーバー両知事及びネーギン市長に対し、「カトリーナ」の潜在的な被害についてブリーフィングを実施する。午後10時、NHCは初めて「カトリーナ」による暴風及び高潮に関する予報を発表、通常の潮位より15~20フィート(地域によっては25フィート)高くなると予測し、湾岸地域の北部から中部、ルイジアナ州、さらにアラバマ州とフロリダ州の州境の東側に対しハリケーン警報(今後24時間以内)を発令する。

<8月28日(日)>

ブッシュ大統領は、ミシシッピ州及びアラバマ州に対し、「スタフォード法」に基づく連邦緊急事態宣言を発令、フロリダを連邦災害地域に指定する。なお、アラバマ、ミシシッピ、ルイジアナ州知事は、大統領の大規模災害宣言指定を要請する(翌日指定される)。

⁵⁸ 風速111-130mph(50-58m/s)で、「破壊的な被害が発生し、飛散する物体により人が高い確率で死亡する」とされている。

午前1時、NHCは「カトリーナ」勢力をカテゴリー4、午前7時にはカテゴリー5⁵⁹に達していると発表する。午前9時30分、ネーギン市長は強制避難命令を発する。

午後12時、スーパードームが最終避難所に指定され、午後4時、NHCが、ニューオーリンズ市の多くの堤防が決壊する可能性がある旨の予測を発表する。なお、日本国内の新聞報道によれば、市長の避難命令を受けて市民の移動が始まるが、高速道路は渋滞、車による移動が出来ない市民はスーパードームなどに避難、市内のホテルは避難者で満室⁶⁰になった。

<8月29日(月)>

午前12時47分、DHSは「カトリーナ」の被害に関する評価を政府(国土安全保障オペレーションセンター:HSOC)に通報する。

午前6時10分、「カトリーナ」はついにルイジアナ州の沿岸の町プラスに再上陸、複数の堤防が破堤し、市内への浸水が始まる(この時、公式発表では、高潮は通常よりも20フィート高い数値を記録)。また、最終避難所であるスーパードームの屋根が強風で剥がれ、停電するとともに、空調、水道がストップ、通信設備が破損する。さらに、午後には活動中の州と市の初動対応チームの通信が途絶する。なお、この頃からコーストガード、ニューオーリンズ市警察・消防、ルイジアナ州軍等が捜索救助活動を開始、さらに夕刻、ブラウン(Michael Brown) FEMA長官がブランコ知事に対し、翌日500台のバスを州に提供する旨申し出る。また、午後10時には、ミシシッピ州緊急事態管理庁(MEMA)の捜索救助チームが現場に到着、生存者救助オペレーションを開始する。

<8月30日(火)>

ネーギン市長は、ニューオーリンズコンベンションセンターを避難所として開放、午前10時30分、国防副長官は米北方軍に対し、移動可能な全ての部隊を湾岸地域へ送り、支援をするように命令する。

午後4時、本災害にかかる統合タスクフォースが編成され、コーストガードによる救助活動が開始、一方、避難所に指定したスーパードームは全ての水道がストップし、大量の被災者、空調の故障、不衛生等状況が悪化していく中、

⁵⁹ 風速156mph以上(70m/s以上)で、「壊滅的な被害が発生、ほとんどの建築物は破壊され、屋内にいる生物も死に至る」とされている。

⁶⁰ 坪川「行政のハリケーン災害対応」77頁。

チャートフ (Michael Chertoff) DHS 長官は国家重大事態宣言を発し、ブラウン FEMA 長官を主席連邦管理官 (Principal Federal Officer : PFO) に指定、本災害にかかる対応の指揮を執らせる。また、ブランコ知事は、ニューオーリンズ市内に残留している人々全員に避難を指示するとともに、州の社会サービス局に対し、翌日の午前 6 時までには少なくとも 25,000 人が収容できる避難所の設定を指示する。また、運輸省、保険福祉省等の各種政府機関が、職員の派遣、食料、飲料水、トラック等の輸送やその他必要な支援を開始する。

<8月31日(水)>

保険社会福祉省のリービット (Michael Leavitt) 長官は、ルイジアナ、ミシシッピ、フロリダ、アラバマ州に対し連邦公衆衛生非常事態を宣言、ブランコ知事はスクールバスの徴用を発令する。また、FEMA は運輸省に対し、ニューオーリンズ市にバスを送るよう初めて指示する。さらに、ブランコ知事はテキサス州のペリー (Rick Perry) 知事に、ヒューストンのアストロドームを避難所として開放するように要請、バス約 500 台による市民の移送が開始された。また、午前 11 時には、連邦州兵局が全ての州軍に対し、派出可能な州兵を速やかにルイジアナ州及びミシシッピ州に送るよう指示する。

午後 2 時 30 分、ブランコ知事とブッシュ大統領が電話で会談、軍による援助の必要性と、ルイジアナ州軍に対する知事の指揮権を統合指揮体制の中に組み入れることについて協議を行う。その後、午後 4 時 11 分に大統領は閣議を召集するとともに、連邦政府としての救助にかかる努力について声明を発する。また、最終避難所に指定していたスーパードームの収容能力に限界を示したため、ブランコ知事は 2 日以内にスーパードームからに避難を求めた⁶¹。また、市内の浸水と治安悪化等を受け、ネーギン市長は全ての市民に対し、ニューオーリンズ市内からの退去を求めた⁶²。夕刻には連邦が契約したバスがニューオーリンズ市に到着、市内に残置された市民の移送を開始する。また、市長は、被災者救助にあっていた市警察を、治安が悪化する市内の警備及び略奪行為の取り締まりにあてている。

⁶¹ (財)自治体国際化協会『ハリケーン・カトリーナにおける事後の非常事態対応に関する調査<報告書>』財団法人自治体国際化協会、2008年、25頁。

⁶² 同上。

<9月1日(木)>

チャートフ DHS 長官は、被災地の治安対策のため、州兵の増員(5万人規模)を決定、また、ニューオーリンズ市はルイジアナ州軍に対し、市警察と合同でコンベンションセンターへの市民に対する避難支援及び施設警備を行うことを要請する。なお、当日の状況に関する日本国内の新聞報道では、スーパードーム及びコンベンションセンターの外に食料、水、医薬品を求める人があふれ、両避難所に集まった人々の数はおよそ4万5,000人であった⁶³。

<9月2日(金)>

ブッシュ大統領が初めて被災地を訪問、ルイジアナ、アラバマ、ミシシッピ州知事及びニューオーリンズ市長と会談、さらにブランコ・ルイジアナ州知事と再度会談し、軍の指揮統制について協議する。この際、大統領はブランコ知事に、州軍の指揮権を連邦軍に渡してはどうかと提案、ブランコ知事は翌日これを断る⁶⁴。

午後12時、ルイジアナ、テキサス、オクラホマ、ネバダ及びアーカンソー州軍計1,000名がコンベンションセンターに到着し、救助及び施設警備を開始する。一方、州軍の指揮権に関し、午後11時20分、政府はブランコ知事に対し、州軍と正規軍双方の指揮統制を行う、二重の地位を持つ正規軍人の指揮官を指定する旨を要請するが、知事は翌日それを拒否、州軍の指揮権は知事に留保される。

なおこの日、救援物資が「カトリーナ」上陸以後初めて被災地に搬入される。

<9月3日(土)>

午前9時6分、ブッシュ大統領は7,200名の連邦軍を現地に投入、午前10時、コンベンションセンターの避難が開始(午後6時30分に終了)、また31日に始まっていたスーパードームからの避難は午後1時に終了する。

<9月4日(日)>

ニューオーリンズ市内の遺体捜索・収容作業開始、但し、市内の治安悪化は収まらず、警官が5人(8人という情報も)を射殺するという事件が発生、また、日本国内の新聞が、ニューオーリンズで警官1,500人のうち、200人が職

⁶³ 坪川「行政のハリケーン災害対応」80頁。

⁶⁴ (財)自治体国際化協会『ハリケーン・カトリーナにおける事後の非常事態対応に関する調査』27頁。

場放棄⁶⁵したと報じている。一方、避難所の衛生状態も悪化しており、同所で水を飲んだ人が下痢や嘔吐などの症状を見せ始める。

<9月5日(月)>

陸軍工兵隊によるニューオーリンズ市内の排水作業開始、FEMAは排水に半年かかり、地域が乾くまでさらに3ヶ月かかるとの見通しを示す⁶⁶。(実際には10月6日に作業完了)一方で、クリントン(Bill Clinton)、ブッシュ(George H. W. Bush)元大統領が被災者支援のための財団を設立(ブッシュ(現)大統領からの要請に基づく)する。

<9月6日(火)>

ネーギン市長が市の警察、消防、救急医療の担当職員と家族を、半分ずつにして、それぞれ5日間の有給休暇を与えると発表、長期化する過酷な業務によるストレス緩和が目的⁶⁷であった。

<9月9日(金)>

チャートフDHS長官が、ブラウンFEMA長官に対し、PFOの任を解き、ワシントンに召還、後任にコーストガードのアレン(Adm Thad W. Allen)副隊長を当てると発表⁶⁸する。(ブラウンは12日にFEMA長官を辞任)

⁶⁵ 坪川「行政のハリケーン災害対応」83頁。

⁶⁶ 同上、84頁。

⁶⁷ 同上。

⁶⁸ 同上、86頁。

- “FEMA refugees hundreds of personnel, dozens of vehicles”
Chicago Tribune, 9/2/05
- “FEMA won’t let Red Cross deliver food”
Pittsburgh Post-Gazette, 9/4/05
- “FEMA fails to utilize Navy ship with 600-bed hospital on board”
Chicago Tribune, 9/4/05
- “FEMA turns away state-of-the-art mobile hospital from Univ. of North Carolina”
CNN, 9/5/05
- “FEMA won’t accept Amtrak’s help in evacuations”
Financial Times, 9/5/05
- “FEMA rejects skills of firefighters, instructs them to hand out fliers”
Salt Lake Tribune, 9/6/05
- “FEMA turns back Wal-Mart supply trucks”
New York Times, 9/6/05
- “FEMA prevents Coast Guard from delivering diesel fuel”
New York Times, 9/6/05
- “FEMA blocks 500-boat citizen flotilla from delivering aid”
News Sentinel, 9/8/05
- “FEMA turns back German government plane loaded with 15 tons of food”
Spiegel, 9/12/05
- “FEMA prevents MDs from treating dying people around them because not federalized”
New York Times, 9/17/05
- “FEMA veteran states bosses ignored his critical warnings in days prior to hurricane”
CNN, 9/18/05