

米軍の国内出動  
— 民警団法とその例外 —

清 水 隆 雄

- ① 西欧諸国における軍隊の任務は、主として対外的な脅威に対応することであり、国内の秩序維持等については、警察等の治安機関が対応することが原則と考えられている。しかし、警察等の治安機関だけでは国内の秩序等を維持できないような事態、例えば、反乱や暴動などへの対応、災害への救援等については軍隊が出動することも往々にして存在する。
- ② 西欧諸国において、軍隊が国内の秩序維持等に出動できるのはどのような場合なのかについては、通常、法規に定められている。
- ③ 常備軍はできるだけ持たない。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。軍隊は文民に従属するというのが草創期の米国の考え方であった。実際にも、独立戦争後には、軍隊の兵員の数は最小限に抑えられ、軍隊は文民に従属することが、各種文書や憲法に記載されている。
- ④ しかし、このような考え方のうち、軍隊を対外的な脅威にのみ対応させるという考え方は、第一回の連邦議会における審議で早くも壁に突き当たる。大統領は、国内におけるインディアン等の反乱への対処のため、民兵を使用することができるようになったのである。その後、軍隊は、国内における活動範囲を徐々に拡大して行った。
- ⑤ このような事態を改善するため、南北戦争後、Posse Comitatus Act (民警団法) が制定され、陸軍、空軍を使用することは違法である旨を定めたが、憲法、または議会が定めた法律で認められた場合には軍隊を使用できるとされていたため、その後、法律の執行以外にも、軍隊の国内使用のために多くの法律が制定され、災害の救援、環境問題、さらにはテロリズムへの対応など幅広く行動し、今日に至っている。
- ⑥ しかし、軍隊の過度の国内出動は、軍隊と国内の法律執行機関との区別をあいまいにし、シビリアンコントロールの土台を崩壊させ、軍事即応体制に悪影響を及ぼし、結果的に、軍隊および国内の治安機関の双方の能力を衰退に向かわせるのではないかとの指摘がある。

# 米軍の国内出動 —民警団法とその例外—

清水 隆 雄

## 目 次

はじめに

### I 軍の存在自体への警戒

- 1 歴史的経緯
- 2 民警団と民兵
- 3 軍隊の国内出動の開始
- 4 民警団法の成立

### II PCAの適用範囲

- 1 海軍と海兵隊
- 2 沿岸警備隊と民兵
- 3 国外での適用
- 4 兵員への適用範囲
- 5 故意による法律の執行

### III PCAの侵害による影響

- 1 訴追
- 2 証拠からの排除
- 3 民事責任

### IV PCAの例外

- 1 憲法上の例外
- 2 制定法上の例外
- 3 新たな例外

### V 軍隊の国内出動による弊害

- 1 あいまいな区別
- 2 シビリアンコントロールの土台の崩壊
- 3 軍事即応体制への影響
- 4 PCAにより形作られた政策のリニューアル

おわりに

## はじめに

西欧諸国における軍隊の任務は、主として対外的な脅威に対応することであり、国内の秩序維持等については、警察等の治安機関が対応することが原則と考えられている。しかし、警察等の治安機関だけでは国内の秩序等を維持できないような事態、例えば、反乱や暴動などへの対応、災害への救援等については軍隊が出動することも往々にして存在する。

しかし、西欧諸国においては、軍隊がどのような場合に国内出動するのかについて、通常、法規によって定められている。

米国は、18世紀末に独立するまでは英国の植民地であり、戦乱が多発するヨーロッパから遠く離れているという地理的な環境から、植民地の治安維持等には、民警団等で十分対応可能であり、外国と戦うための軍隊は必要と考えられていなかった。また、植民地への侵略に対する防衛は宗主国たる英国の軍隊が担うものとされていた。

入植者たちは、平和時においては、常備軍が存在することそれ自体が脅威となると考えていた。常備軍は、専制政治の手段となって人民を弾圧し、または常備軍自体が反乱を起こし、政府を転覆させるような存在になり、人民の自由を奪いかねないと考えられていた。このように、常備軍が自由な国家にとって危険な存在であるという考えは、一般の入植者だけでなく、政治指導者にも共通するものであった。このため、できるだけ常備軍を持たないというのが基本的な考え方で、常備軍を持つ場合でも小規模のものとし、軍隊は文民に従属させるべきであると考えられていた。

すなわち、常備軍はできるだけ持たない。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。軍隊は文民に

従属するというのが草創期の米国の考え方であったといえるだろう。実際にも、独立戦争後には、軍隊の兵員の数は最小限に抑えられ、各種文書や憲法により、軍隊は文民に従属することとなった。

しかし、このような考え方のうち、軍隊を対外的な脅威にのみ対応させるという考え方は、第1回の連邦議会における審議で早くも壁に突き当たる。大統領は、国内におけるインディアン等の反乱への対処のため、民兵を使用することができるようになったのである。その後、軍隊は、国内における活動範囲を徐々に拡大して行った。

このような事態を改善するため、南北戦争後、Posse Comitatus Act（民警団法）が制定され、陸軍、空軍を使用することは違法である旨を定めたが、憲法、または議会が定めた法律で認められた場合には軍隊を国内で使用できるとされていた。このため、国内使用を目的として多くの法律が制定され、軍隊は、法律の執行以外にも、災害の救援、環境問題、さらにはテロリズムへの対応など国内で幅広く行動し、今日に至っている。

本稿では、まず、建国当初来の米国民の軍隊に対する考え方を歴史的に辿り、次に、どのような国内事態に米軍は出動するのかについて調査し、最後に、国内治安機関と軍隊の役割との関係について考察する。

## I 軍の存在自体への警戒

### 1 歴史的経緯

草創期の米国における常備軍への嫌悪には、ヨーロッパの共和主義の影響が色濃く残っている<sup>(1)</sup>。

米国の共和制は、建国期にはかつての宗主国英国の王制を否定するという消極的な側面が強く主張されたものである。言い換えれば、君主

(1) 富井幸雄『共和主義・民兵・銃規制』昭和堂, 2002, pp.229-236.

による専制政治の危険から米国を守るために共和制を選択したのである。これは、軍隊が、専制政治の道具となり、暴政を担保するという英国での経験等から学んだ考え方から来ている。このような軍隊の弊害を除去するため、常備軍はできるだけ保有しない。保有する場合でも最低限のものを保有するという考え方が出てきた<sup>(2)</sup>。

1770年、ボストン虐殺事件が発生し、英国軍が植民地人に発砲し、5人を殺害し、6人に負傷を負わせた。このニュースは植民地の多くの人たちに衝撃を与え、英国および常備軍である英国軍に対する嫌悪感が一層つものった。

常備軍に対する嫌悪感は、米国草創期の多くの文書に残っている。

独立宣言は、英国の国王ジョージ3世が、「平和時においても、法律による承認なく常備軍を我々の中に置き、さらに、文民から軍を独立させ、軍に対する文民の優越を放棄することに影響を与え、軍を、死、荒廃および専制——総じて民主国家に、今日から見ても何の価値もないことに使用した」と非難している。特に、独立宣言に署名した人たちは、平和時に常備軍を維持することは、軍隊が文民統制から独立することであるとして攻撃した<sup>(3)</sup>。以上のような独立宣言の文面からもわかるように、米国人は、常備軍を信頼していないということだけではなく、圧政と専制政治の道具として考えていたことがわかる。時間の経過と共に、軍隊への信頼が、文民に徐々に広がったが、軍隊は文民政府から分離され、国家安全保障の目的のため存在することは支持されていた<sup>(4)</sup>。

連合規約<sup>(5)</sup>は、平和時に軍を集合させることは共通の防衛に必要ではないと述べ、また、民兵の管理については、州が、文民の権威に管理を委ねるという方針を示すことにより、文民の問題に軍が介入することへの警戒を表現している<sup>(6)</sup>。また、1776年のヴァージニアの人権宣言は、「民兵は、自由な国家の適当にして安全なる守りである。平時における常備軍は、自由にとって危険なものとして避けなければならない。いかなる場合においても、軍隊は文権(civil power)に厳格に服従し、その支配を受けなければならない<sup>(7)</sup>」と規定している。

憲法も同じテーマを続けている。

憲法は、統治機構を通じて文民が軍隊を管理することを規定している。

具体的には、憲法は、大統領を米国の陸海軍および現に召集されて米国の軍務に服している各州の民兵の総司令官であると規定している(第2条第2節第1項)。つまり、大統領を総司令官に任命することで、軍を文民に従わせることを意図しているのである。

一方、議会は、戦争を宣言し(第1条第8節第11項)、軍隊を徴募し、これに財政的措置を講ずること(第1条第8節第12項)。海軍を建設し、これを維持すること(第1条第8節第13項)。陸海軍の統帥および規律に関する規則を定めること(第1条第8節第14項)。連邦の法律の執行、反乱の鎮圧および侵略の撃退の目的のためにする民兵の召集に関する規定を設けること(第1条第8節第15項)。民兵の編成、装備および訓練に関する規定を設けること(第1条第8節第16項)を行う。これにより、議会に軍隊

(2) 同上

(3) Matthew Hammond, "The Posse Comitatus Act: A Principle in Need of Renewal", *Washington University Law Quarterly*, Summer 1997 (<http://law.wustl.edu/WULQ/75-2/752-10.html>)

(4) *ibid.*

(5) 米国独立宣言直後から、13の植民地全体で形成した国家連合としての基本を定めた文書。1777年、大陸会議で可決され、1781年までに全ての植民地で批准された。この13の植民地連合体の名称を「アメリカ合衆国」と定めている。1789年、米国憲法の成立に伴い失効した。

(6) Hammond, *op.cit.*

(7) 富井 前掲書, pp.229-230.

を規制する権限を与えた。しかし、以上のように、軍の建設、維持を許容する一方で、憲法は、多年度にわたる軍事予算の編成を行うことを制限している。

常備軍に対する恐怖への対応は、憲法に軍事に関する特別の条文を定める方向に向かうのではなくて、人民の権利について修正条項で定めることによって圧政の恐怖から逃れる方向に向けられた。これが、権利の章典<sup>(8)</sup>を制定する動機付けの一つとなった。修正第1条における個人の権利の保障、修正第4条の不合理な搜索、逮捕、押収からの自由により、英国軍のボストン虐殺のような事態は、新しい共和国においては防止されることが期待された。

このほかにも、例えば、修正第3条において、個人の住宅に軍人が宿泊することを制限している。さらに、修正第2条において、規律ある民兵は、自由な国家の安全にとって必要であるから、人民が武器を保有し携帯する権利は、これを侵してはならないと規定し、武装する権利を認めている<sup>(9)</sup>。

このような憲法の規定について、元最高裁判所長官のウォーレンは、米国憲法が、常備軍を警戒し、責任ある民兵組織と軍事の文民への従属が自由と民主主義を守る立憲主義の原則を貫いている<sup>(10)</sup>と述べている。

米国を建国した人々は、軍隊は、民主主義を守るためには効果的だが、組織自体としては、民主主義の教義とは正反対の性格を持っていることを認識していた。その理由として、軍隊への懐疑を表明し批判することが、自由でないあらゆる国から失われている。しかし、これは、

民主主義社会にとって絶対に必要な自由であると述べている<sup>(11)</sup>。

## 2 民警団と民兵

初期の植民地人は、インディアン等からの攻撃等を何によって防ごうとしていたのだろうか。植民地では、多くの分野において、宗主国英国に由来する法律、制度等をそのまま取り入れて利用することが多かった。治安維持についても、英国の制度を取り入れ利用している。

英国では、古くからPosse Comitatus(民警団)という組織によって、治安維持等を行っていた。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。15歳以上の男性は、限られた例外を除き、召集に応じる義務があり、違反者は罰金または拘留に処せられた<sup>(12)</sup>。

Posse Comitatusは、「カウンティの権限(power of county)」を意味する文言である。コモンローでは、あらゆる型式の文民の無秩序を防止するため、15歳以上の全ての男性に対し、保安官が援助を要求することとされている<sup>(13)</sup>。

共同体に犯罪が発生したときに、大声をあげて犯人を追跡する「叫喚追跡(hue and cry)」は、共同体に生活する者の義務であった。それが原型になり、保安官の指揮の下、住民が犯人を追跡するという型式に発展したといわれる。共同体に深刻な犯罪が発生したときにはいつでも、犯人を追跡する保安官を支援するため、共同体の住人たちが活動するというものである。しか

(8) 米国憲法修正条項の最初の10カ条(修正第1条から第10条まで)を包括する名称で、合衆国市民の基本的権利たる信教、言論、出版、集会の自由等を定めたもの。1791年に修正された。

(9) 樋口陽一・吉田善明編『解説世界憲法集(第4版)』三省堂, 2001, pp.52-58.

(10) 富井 前掲書, pp.229-230.

(11) Hammond, *op.cit.*

(12) 田中英夫ほか編『英米法辞典(第4版)』東京大学出版会, 2001, p.649.

(13) Charles Doyle, "The Posse Comitatus Act and Related Matters: The Use of the Military to Execute Civilian Law," CRS Report for Congress, Congressional Research Service, The Library of Congress, 1 June 2000, p.6. <<http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/96-964.pdf>>

し、このような民警団については、英国では、19世紀に警察が整備されたことに伴い、事実上消滅した。しかし、民警団が正式に廃止されたのは1967年である<sup>(14)</sup>。

米国に伝わった民警団は、主として国内の治安維持を対象として活動しており、建国当初から警察制度が完備した現在までも生き残り、19世紀には、民警団法 (Posse Comitatus Act) という法律も制定されている。現在でも、保安官または警察による緊急の召集に応じて集まった市民の集団をPosse Comitatus またはPosseとよんでいる<sup>(15)</sup>。

民警団と類似した組織として、Militia (民兵) がある。民兵は、州単位で編成され、特定の臨時的な軍事目的のために、一般の市民を訓練して組織した臨時的な軍隊である。米国では独立戦争の主力となって戦ったのが民兵であり、憲法でも、民兵について言及している。1792年には民兵法 (Militia Act) が制定され、15歳以上45歳まで全ての男子は、州の民兵に登録すべきことが定められている。さらに、1903年にはNational Guard (州兵) 制度が設けられ、これが現代のMilitia (民兵) となっていると同時に、連邦正規軍への予備軍ともなっている。つまり、民兵は、法的にも認められた存在なのである。一定の年齢に達すると民兵に登録することを強制される。さらに、民兵は、国際法上でも、正規の軍隊と同様に交戦資格を与えられ、捕虜となっても陸戦法規に基づく待遇が与えられる<sup>(16)</sup>。

一方、米国における民警団は、国土の防衛というよりも、一地方あるいは一共同体の治安維持に主眼が置かれている。この組織は、保安官の要請に応じて文民で組織したもので、法的な規定はないが、連邦の保安官の指揮を受けるこ

とで公的な治安機関としての地位を与えられることになる。建国当初の米国では、民警団は、特にフロンティアでは治安維持のための重要な制度となっていた。公式に治安維持に携わる人が少なかったため、これを補うための組織が必要であったのである。

犯罪等が発生すると、保安官がいない場合でも、犯人を捕まえるために民警団が組織された。保安官を欠いた場合、この組織は、しばしば、法から逸脱した行為をするようになった。例えば、牛泥棒や犯罪者を、保安官の指揮無しに追跡し、これを拘束した後、裁判を行うことなく、縛り首にし、または射殺したことで当局から厳しい警告を受けることもあった。

さらに、公的な組織が民警団を組織し、違法行為を行うこともあった。1874年、2名のお尋ね者を拘束するため、カリフォルニア州司法当局が資金を提供し、保安官を指揮官として民警団を組織した。この民警団は2人を拘束した後、1人を殺害、もう1人を縛り首にした。

1876年には、400人から成る民警団が組織され、有名なギャング、ジェッシー・ジェームス一味の1人を殺害し、2人を拘束したこともあった。しかし、そのようなことはあっても、民警団は、あくまでも文民の私的な組織だったのである<sup>(17)</sup>。

### 3 軍隊の国内出動の開始

議会は、第1回の連邦議会において、大統領が、敵対的なインディアンの侵入から、主としてフロンティアを守るため、および、反乱、法律執行への妨害などに対処するため、州の民兵を召集することを認めた<sup>(18)</sup>。大統領の司令の下、民兵が国内の治安維持も行うことが認められたのである。この事実は、コモンローに基づ

(14) Hammond, *op.cit.*

(15) 田中 前掲書, p.649.

(16) Hammond, *op.cit.*

(17) 'posse', "The Encyclopedia Americana, International ed." Vol.19, Danbury, Ct.: Grolier, c2000, p.451.

(18) Hammond, *op.cit.*

いて保安官が民警団を召集することができる権限を思い出させる。

建国の初期には、国内の治安維持には、大統領によるものと保安官によるものとの二つの形式があり、この二つは別個に存在していた。

すなわち、議会が、大統領に対し、法律を執行するため、また、反乱を鎮圧するために民兵を召集する権限を与えたと言っても、連邦の法律執行官である保安官は、自らの職務を実施するために民警団を召集する権限はまだ保有していた<sup>(19)</sup>。つまり、召集する権限を持つ者が二通りあり、大統領は民兵を、保安官は民警団を召集することができたのである。

また、軍隊は、原則として外敵に対処することをその任務としているが、建国当初では、国内の法律の執行に軍隊を使用することは、特に異常なことではなかった。例えば、1794年、ワシントン大統領は、西ペンシルバニアのウイスキー反乱<sup>(20)</sup>の鎮圧のために軍隊を使用した。

さらに、1807年には、国内治安に係る法律として、反逆法 (The Insurrection Act = 合衆国法典第10編第331-335条) が成立した。同法は、大統領の権限として、州政府の要請により、反乱を鎮圧するため軍隊を派遣することができるものと定めている。また、連邦議会は、米国の法律を執行できなくなるような反乱や違法な妨害や団結等に対し、大統領に軍隊の使用を認めることができると定めている。さらに、「反乱、国内の暴力、違法な団結、謀議」により、州および地方公共団体の法律執行機関が個人を保護できなくなったり、違法な行為により米国の法律の執行が妨げられたりする等の事件が起きた場合、大統領はこれらを鎮圧するため、軍隊を使用することができるものと定めている。これまで、

米国はこの規定を援用して、たびたび国内に軍隊を派遣してきた。例えば、1992年のロスアンゼルス暴動の鎮圧、1989年のハリケーン「ヒューゴ」への派遣などである。これらの派遣は、司法長官の勧告、州知事からの要請に基づき、大統領が軍隊を派遣する行政命令を発することにより行われてきた<sup>(21)</sup>。2005年のハリケーン「カトリーナ」で、大きな被害が出たのは、州知事から連邦軍への要請等に不手際があったためであるといわれている<sup>(22)</sup>。

#### 4 民警団法の成立

1800年代には軍隊を法律執行に利用する回数が増大した。特に、新しく米国の領土となった地域において増大した。

国内における多数の犯罪等に対処するためには、貧弱な武器の民警団等だけでは手薄となったことから、軍を使用する必要性が生じたため、1789年に裁判法 (Judicial Act) が制定され、この中で連邦の保安官が、軍隊 (民兵を含む) を民警団として使用することを認めている。このような軍隊を民警団として使用する考えは、1854年、カレブ・カッシング (Caleb Cushing) により更に強化された。

1850年の逃亡奴隷法 (Fugitive Slave Act) は、奴隷所有者に奴隷を戻す手助けをするために、保安官が民警団を組織することを許可していた。カッシングはピアス (Pierce) 大統領の下で司法長官を務めており、逃亡奴隷法を執行するために、連邦の保安官が軍隊や州の民兵を使用できるような、民警団のドクトリンを法的に認めるよう主張していた。私的な集団だけでは、逃亡奴隷を逮捕するには困難な状況だったのである。後に、これについて法的な容認が行

(19) *ibid.*

(20) 1791年、独立戦争によって財政的に困窮した連邦政府は、財政を立て直すため、ウイスキーに課税した。この課税に反対して農民等により起こされた大規模な反乱を言う。反乱を鎮圧するため、1万5000人の軍隊が派遣された。

(21) 金井淳「国内緊急事態への軍隊の派遣」『ジュリスト』No.1326, 2007.1.1-15, p.168.

(22) Hammond, *op.cit.*

われ、カッシングドクトリンとよばれるようになり、軍隊を民警団として使用するための根拠となった。保安官は軍隊を指揮する権限を持たないため、軍隊を民警団とみなし、これを法律執行に利用したのである<sup>(23)</sup>。こうして連邦の保安官による軍隊の使用は、全国共通のものとなった。例えば、カンザスにおいて、軍隊が奴隷制に反対、賛成の両派間の争いを鎮圧するために使用されている<sup>(24)</sup>。このような状況は、南北戦争の終了まで続く。このような軍隊の文民への進出状況を見ると、軍隊への恐怖は、1800年代半ばまでに忘れ去られてしまったように見える。

南北戦争後、政府は、南部の諸州の再建を行うため、軍隊を投入した。しかし、1876年の大統領選挙期間中、共和党のグラント（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ことが問題となった。民主主義の核心に位置する選挙に連邦軍を使用したということが、軍隊への恐怖を思い起こさせることになり、これが1878年の民警団法を制定する契機となった。その経緯は次の通りである。

民主党が多数を占める連邦議会下院は、連邦軍が撤退した後、南部が連邦の干渉から自由となることを望んだ。この目的を達成するため、下院の民主党は、1877年に陸軍歳出法案（Army Appropriation Bill）を可決した。この法案の中には、共和党が支配する南部の州政府を連邦の意図に従わせるために、軍を使用することを、明示的に禁止する規定が含まれていた。このため、同法案は共和党が支配する上院で否決され、民主党の意図は失敗に終わった<sup>(25)</sup>。

その後、南部の民主党は、1877年の鉄道ユニオンの暴動の鎮圧に陸軍を使用することに反対

した北部の民主党と同盟を結び、1878年陸軍歳出法案の中に軍隊を民警団として使用することを制限する内容の条項を含めるよう提案した。共和党との協議の結果、提案は受け入れられ、民警団法（Posse Comitatus Act 以下「PCA」という。）として知られる法律となった<sup>(26)</sup>。PCAは、合衆国法典第18編第1385条に組み込まれた。この法律は、これまで5回にわたって改正されている。現在のPCAは次のように定められている。

憲法又は議会制定法により明示的に認められた場合及び状況を除き、posse comitatus（民警団）として又はその他法律を執行するため、陸軍又は空軍の一部を故意に使用する者は、本編に基づき罰金若しくは2年以下の拘禁刑、又はその双方を科す。

先に述べたように、PCAは、連邦の保安官が、軍隊を民警団として使用するというカッシングドクトリンを更に発展させたものである。

PCAは、法律の執行に軍隊を使用することを妨げていないし、完全に禁止しているわけでもない。PCAが要求しているのは、法律執行に軍隊を用いるためには、憲法または法律に基づくことが必要であるということである。

陸軍は、法的な根拠の下に、民警団として兵士を使用することができるとして歓迎した。しかし、多くの士官は、民警団として軍隊を使用することは、軍事組織を不正に政治的に利用することに繋がるという見解を述べている<sup>(27)</sup>。

1868年にPCAが成立するとすぐに、ヘイズ大統領は、法律を執行するために、ニューメキシコに軍隊を派遣した。PCAの唯一の効能は、

<sup>(23)</sup> David Weston, "Review of the Posse Comitatus Act After Hurricane Katrina", U.S. Army College, 15 March, 2006, p.3. <<http://www.stormingmedia.us/30/3088/A308844.html>>

<sup>(24)</sup> *ibid.*

<sup>(25)</sup> Weston, *op.cit.*

<sup>(26)</sup> *ibid.*

<sup>(27)</sup> *ibid.*

大統領が法律執行のために軍隊を使用できることであると、大統領は主張した。

1882年、上院司法委員会は、次のような内容の報告書を発表した。

大統領は、軍隊の士官が司令する場合には、国内の法律執行に軍隊を使用することができるが、この問題は、連邦の保安官が民警団としてでなければ軍隊を使用できる能力を有していないという問題でもある<sup>(28)</sup>。

## II PCAの適用範囲

### 1 海軍と海兵隊

PCAは陸軍と空軍に対して適用すると明示している。つまり、PCAは、憲法制定会議時に大きな関心を集めた常備軍である陸軍を明示的に制限しているということである。しかし、法律は、PCAの中で海軍、海兵隊、沿岸警備隊については言及していないので、これらは制限していないことになる。

実際に、PCAが適用されたのは専ら陸軍のみであったが、1947年の国家安全保障法 (National Security Act) 制定以降は、空軍にもPCAが適用されるようになった。

しかし、1982年に、国防総省は政策としてPCAの適用範囲をさらに拡大することとし、このため、1982年、規則を制定し、PCAの禁止規定を海軍、海兵隊にまで拡大した。その結果、海軍と海兵隊にもPCAを適用することが可能になった<sup>(29)</sup>。

### 2 沿岸警備隊と民兵

沿岸警備隊は、海軍の一部であるが、平和時

には国土安全保障省の管轄下にあり、法律を執行する職務もある。沿岸警備隊が海軍の職務を執行中には、海軍の命令に従うことになるが、国土安全保障省における通常の勤務においてはPCAの適用をうけない(合衆国法典第14編第3条)ことになった。つまり、海軍に属するときには、法律の執行は、PCAの対象となり、制限される。

PCAは、陸軍、空軍の「一部」とは何かについて詳しく説明していない。問題となるのは、州兵をどのように扱うのか、陸、空軍の一部とみなすのかどうかということである。しかし、PCAが州兵 (National Guard) についてどこまでカバーしているのかについての注釈や判例もない。

憲法ではMilitiaという文言で民兵を現しているが、現在では、National Guardが民兵とされている<sup>(30)</sup>。

National Guardが連邦の任務を果たしているとき、陸軍や空軍の一部であると考えられ、PCAの適用を受けることになる。一方、連邦の仕事をしていないときでも、歴史的な経緯を考えれば、同様に陸軍、空軍の一部である<sup>(31)</sup>とする考えがある。また、他方では、陸軍、空軍には属さないという考えもある<sup>(32)</sup>。

### 3 国外での適用

裁判所は、PCAには領土を超えた効力がないと判示している。すなわち、PCAは国外では適用されないということであるが、軍事的権威は、米国外でも直接に米国法を執行することができるとし、また、国防総省は、政策の問題として、PCAは領土を超えて適用すると述べ

<sup>(28)</sup> *ibid.*

<sup>(29)</sup> U.S. Department of Defense, *DOD Cooperation with Civilian Law Enforcement Officials*, DOD Directive 5525.5 (March 22 1982) この規則は、文民の法律執行等に軍が支援を行うことを規定している。軍の中には、陸軍、空軍のほか、海軍、海兵隊も含まれている。

<sup>(30)</sup> Doyle, *op.cit.*

<sup>(31)</sup> *ibid.*

<sup>(32)</sup> Hammond, *op.cit.*

ている<sup>(33)</sup>。

しかしながら、PCAが領土を超えて適用されるとはいつても、米国外における軍隊の行動にはいくつかの制限がある。それらの制限は、軍事規則および軍隊が外国の法律執行機関を支援することを制限する議会制定の法律である。

#### 4 兵員への適用範囲

「陸軍および空軍の一部」という文言の範囲は、非常に不明確であり、問題となっている。PCAの適用対象は、執務中の軍隊の構成員に対し適用されるが、非番での行為のような、公務ではない個人的な行為には適用されない。しかし、構成員の行為が非番のときに行われたものであっても、軍事当局の指示に基づいた行為である場合には、PCAが適用される。PCAが、軍隊の中の文民に対しても適用されるかどうかは、裁判所の判断が下されていないので不明である。一般的な原則に基づいて、PCAは、職務の遂行期間中の文民にも適用されるべきであるという議論もある<sup>(34)</sup>。しかし、国防総省の規則は、文民に対してPCAの適用をしていない。その上、ある判事によれば、陸軍の中の文民人被用者は、軍隊の一部とはされていないという<sup>(35)</sup>。

#### 5 故意による法律の執行

民警団法は、陸軍と空軍を「故意に」使用することを禁止している。

この法律を制定するとき、上院の法案では、「故意および認識しながら (willful and knowing)」の侵害を禁止するという文言となっていた。しかし下院の法案には、何の限定もなかった。そして、両院の協議の結果、「故意」だけを残すことに決まった。その理由は説明されて

いない。

陸軍および海軍が、「法律を執行するため」用いられるのはどんなときなのか。法律の注釈者は、民警団法を侵害して「法律を執行すること」について、次の二つを挙げている<sup>(36)</sup>。

- ①軍隊が通常割り当てられた職務を遂行するのではなく、文民の政府の組織に属する職務を遂行するとき。
- ②軍隊が、文民の政府の目的のためだけに、割り当てられた職務を遂行するとき。

しかし、最近では、山火事や自然災害への対応のため軍隊を使用するという要求が現れてきている。

ウーンデッド・ニー (Wounded Knee) 事件における1973年の裁判の中で、上記の「法律を執行するため」の判断基準として、下記の3項目を挙げている<sup>(37)</sup>。

- ①文民の法律執行官が、法律を執行するため、軍隊に所属する捜査官を実際に直接的に使用しているかどうか。
- ②軍隊の使用が、文民の活動の中に浸透しているかどうか。
- ③軍隊が、法律、規則等に合致した軍事的権限の行使に、市民を従わせるために使用されたかどうか。

なお、「ウーンデッド・ニー事件」とは、1973年2月に、サウスダコタ州パイニンリッジ (Pine Ridge) インディアン保留地のウーンデッド・ニー集落にある交易所の中に武装した群集が押し入り略奪行為を行った事件で、FBIのエージェント、連邦の保安官、インディアン問題局の法律執行官等が集落を包囲し、集団を攻撃し、ほとんどすぐに鎮圧したものである。

<sup>(33)</sup> U.S. Department of Defense, *op.cit.*

<sup>(34)</sup> Doyle, *op.cit.*

<sup>(35)</sup> *ibid.*

<sup>(36)</sup> *ibid.*

<sup>(37)</sup> *ibid.*

### Ⅲ PCAの侵害による影響

#### 1 訴追

PCAは、刑事関連法であるが、制定以来これまでにPCA侵害を理由として訴追された人は一人もいない。それでは、なぜこれまで述べてきたような法律の解釈が可能であるかという、それは、他の裁判の中で、被告が民事責任等を追及されたとき、被告自身には何の責任もないことを主張するために、PCAを引き合いに出して説明することがあったため、裁判所がPCAについて判断したことがあったからである<sup>(38)</sup>。

#### 2 証拠からの排除

PCAの侵害がこれまでもあったのだという主張が、証言や物的証拠を排除したい被告から行われることがある。しかし、PCAは、訴追については明記してあるが、証拠の排除については明記していない。多くの裁判は、PCAの除外規定欠如を理由として、PCAの適用範囲の分析や、侵害の有無の判断を避けている<sup>(39)</sup>。

#### 3 民事責任

PCAの侵害を行った者が、政府の職員または被用者であっても、政府は連邦不法行為請求法（Federal Tort Claim Act）に基づいて、損害賠償要求等に応ずる必要はない。ただ、これまで一度も民事訴訟が起こされたことはない<sup>(40)</sup>。

### Ⅳ PCAの例外

PCAに関連すると思われるその他の軍隊の使用は非常に多い。PCAの制定以後も、PCAが、文民の法律の執行に軍隊を使用することを禁止しているにもかかわらず、伝統的な役割ではない、国内的な目的のために何度も使用されている<sup>(41)</sup>。

次の場合には、PCAを侵害することにならない<sup>(42)</sup>。

- ① 民警団としてまたはその他の法律を執行するために陸軍および空軍の一部の使用を憲法が明示的に認めるとき。
- ② 民警団としてまたはその他の法律を執行するものとして議会が明示的に陸軍および空軍の使用を認めたとき。
- ③ 問題の活動が禁止された軍隊の一部の使用を含まないとき。
- ④ 問題の活動が法律の執行とならないとき。

#### 1 憲法上の例外

PCAは、憲法により明示的に認められたとき以外には適用されない。しかしながら、憲法には法律を執行するために軍隊の使用を認めるという明文の規定はない。

最高裁判所は、大統領が権限を行使するためであれば、明示的な憲法の承認があるかどうかにかかわらず、判決を下している<sup>(43)</sup>。

憲法の注釈者の中には、「明示的に」という文言は無視するべきであるという意見もある。その理由は、「明示的に」という文言が、上院のPCA案にはなかったからである。しかし、

<sup>(38)</sup> Jeniffer Elsea “*The posse Comitatus Act and Related Matters: A Sketch*” CRS Report for Congress, Congressional Research Service, The Library of Congress, June 6, 2005.  
(<http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RS20590.pdf>)

<sup>(39)</sup> *ibid.*

<sup>(40)</sup> Doyle, *op.cit.*

<sup>(41)</sup> Hammond, *op.cit.*

<sup>(42)</sup> *ibid.*

<sup>(43)</sup> Doyle, *op.cit.*

最終的には、下院との協議で、妥協してこの文言を加えられたものであるという。共和党のサージェント (Sergent) 上院議員は、この問題について次のように述べている。「憲法または法律に基づく権限を行使する場合に、憲法が大統領に行為を要求することが書いてあれば、軍隊は、議会から禁止されても混乱することなく行動するだろう。<sup>(44)</sup>」

次の2つの場合、大統領はPCAの例外として、軍事力を行使することができる。それは、緊急事態における権限および連邦の財産および機構を守る権限である (連邦規則第32編第215.4条)。つまり、一つは、災害の救済のような国家的な緊急事態と見られることに対して軍事的な支援を行うこと、もう一つは、ストライキ等により人民に不可欠な業務が滞るのを避けるために、軍隊が代替して業務を遂行することを妨げるものではない<sup>(45)</sup>。

しかしながら、それらは、緊急事態の内容により、および軍隊が関与する期間により、PCAの例外として制定された法律 (後述) とは性格が異なる。

リチャード・ニクソン、ロナルド・レーガン両大統領は、連邦の公務員のストライキを代替するため軍隊を使用した。1970年、ニクソン大統領は、ニューヨークでストライキ中の郵政公務員の代替等を行うため、3万人の軍隊を送った。1981年、レーガン大統領は、航空管制官のストライキの代替のため、軍隊を送った。また、石炭採掘者のストライキの代替のためにも使用された<sup>(46)</sup>。

災害の救済に軍隊を使用することは、緊急事態への出動であり、法律執行の任務でないので、PCAを侵害するとされていない。1906年、サンフランシスコの地震において、陸軍は火災を消火し、秩序を回復させた。もっと最近で

は、フロリダのハリケーン・ヒューゴの救済のため大規模な軍隊の出動があった。

## 2 制定法上の例外

PCAは、議会が法律の執行に軍隊を使用することを明示的に認める場合には適用されない。議会は次の3つの場合には軍隊が国内の法律の執行を行なうことを認めている。

- ① 軍隊の一部を文民の法律執行機関に提供すること
- ② ある特殊な形態の支援を法制化すること
- ③ 非常に狭い範囲に適用するために作られた法律で、個別的な事件や環境について申し出ること

具体的には、①については、軍隊の一部である沿岸警備隊に、広範な法律執行の責任を与えていることを指している。次に、②については、大統領に、反乱や国内における暴力に軍隊を対応させることを認めるというようかなり特殊化された事態へ対応するための法律が制定されている。最後に、③については、軍隊が、文民の法律執行機関に、情報や装備をあたえることを許可する一般的な法律が制定されている (合衆国法典第10編第371条-第382条)<sup>(47)</sup> ことを指している。

上記③は、「ウンデッド・ニー事件」により提起された問題を解決するため入念に考えられた法律である。

この事件では、特に、文民の法律執行官が軍および州兵の情報および装備を使用していたことが問題となった。その後、連邦、州、その他の地方公共団体の警察に軍事的な支援、特に情報と装備について軍事的な支援与えることができることを明示的に認めている (合衆国法典第19編第371条-第372条)。

第371条では、軍隊の秘密のエージェントを

(44) 7 congress (1878), Congressional Record, p.4648.

(45) Hammond, *op.cit.*

(46) *ibid.*

(47) Doyle, *op.cit.*

許可し、重要な軍事目的に関連する文民の活動に関する情報を収集することを許可している。また、合衆国法典第10編第372条から第374条までは、軍隊の装備および施設は文民も利用できるとする規定で、軍事作戦および装備の維持に関して警察官を訓練することができるほか、専門家としてのアドバイスも提供することができる。また兵員を、装備を供給するための作戦や装備の維持に雇用することができる。

第371条から第382条までの法律で認められている権限は、3つの一般的な警告が含まれている。それは、第1に、米国の軍事能力を衰退させるような方法を用いることはできないということ。第2に、軍隊の援助による文民の受益者は、援助に対する報酬を支払わなければならないということ。第3に、第371条から第382条の権限を確実にするため、これらの条文で規定されていない文民の法律執行官の利益となる逮捕、搜索等を行うために軍隊を使用する場合の規則を作るべきであるということ、を国防長官に要求している。

第375条に規定される軍隊のどのような行為が禁止されているのかについては、第375条に対応する連邦規則や国防総省の指令がある。連邦規則第32編第213.10(a)(3)条に次のように規定されている (July 1, 1992)。

「…民警団としてまたは法律を執行するために軍隊を使用することの禁止は直接的な次の形態の支援を禁止する。①車両、船舶、航空機またはその他これに類似する機能の提供。②搜索および押収。③逮捕、航行中の船舶の停止および臨検、またはこれに類似した行為。④監視または個人の追跡、または通報者、秘密捜査官、調査員、尋問者として兵員を利用すること。」

この規則はCFRから削除されてしまったが、国防総省の指令 (DOD Dir. No. 5525.5) で同一の内容を見ることができる。

一方、Charles Doyle, “The Posse Comitatus Act&Related Matters: TheUse of the Mili-

tary to Execute Civilian Law” CRS Report for Congress, Congressional Research Service, The Library of Congress, updated 1 June 2000.によれば、前記②の範囲に属する法律には以下のように多数の法律がある。

① 合衆国法典第5編追加 (1978年軍監察長官法)

国防総省の監察長官は法律に基づき監察および捜査を実行する場合には、PCAにより制限されない。

② 合衆国法典第10編第331条-第335条

大統領は、反乱またはその他の形態の国内暴力に直面した場合、反乱を鎮圧し連邦の権限を執行するため、民兵および軍隊を使用することができる。

③ 合衆国法典第10編第374条注釈 (1991年防衛支出権限法第1004条)

1991から2002会計年度まで、国防長官は、連邦および州の法律執行機関の要求に基づき、対薬物支援について規定することができる。

④ 合衆国法典第10編第382条

国防長官は、大量破壊の生物化学兵器を含む緊急事態に司法省の支援を行う規定を設けることができる。

⑤ 合衆国法典第10編第382条注釈 (2000会計年度国防支出権限法第1023条)

2000から2004会計年度の間、国防長官は、テロリズムまたはテロリズムの脅威に対応するため、連邦および州の法律執行機関を援助する規定を設けることができる。

⑥ 合衆国法典第16編第23条

陸軍長官は、内務長官の要求に応じてイエローストーン国立公園を保護するための軍の詳細を定めることができる。

⑦ 合衆国法典第16編第78条

陸軍長官は、内務長官の要求に応じて、セコイアおよびヨセミテ国立公園を守るための軍の詳細を定めることができる。

⑧ 合衆国法典第16編第593条

- 大統領は、フロリダの連邦の森林の破壊を防ぐため米国の陸軍および海軍を使用することができる。
- ⑨ 合衆国法典第16編第1861(a)条  
運輸長官(戦時には海軍長官)は、「マグニユソン(Magnuson)魚類保護および管理法」を執行するため、国防総省の人員を含む連邦および州の人員および資源を利用することに同意することができる。
- ⑩ 合衆国法典第18編第112条、第1116条  
司法長官は、外国の高官を攻撃、故殺、殺人から守るため、陸海空軍を含む連邦および州の機関の支援を要求することができる。
- ⑪ 合衆国法典第18編第351条  
FBIは、連邦議会議員の暗殺、誘拐、攻撃について捜査するため、陸海空軍を含む連邦および州の機関の支援を要求することができる。
- ⑫ 合衆国法典第18編第831条  
司法長官は、核物質への犯罪執行に対する禁止条項を執行するため、国防長官に支援を求めることができる。(合衆国法典第18編第175a条、第229E条、第2332e条は、クロス検索することにより、合衆国法典第10編第381条に基づき司法長官は、生物化学兵器および大量破壊兵器を含む緊急事態において、国防長官に支援を要請することができる規定と関連することがわかる。)
- ⑬ 合衆国法典第18編第1751条  
FBIは、大統領を暗殺、誘拐、攻撃から守るため、陸海空軍を含む連邦および州の機関の支援を要求することができる。
- ⑭ 合衆国法典第18編第3056条  
シークレットサービスの指揮官は、大統領を守るため、国防総省およびその他の機関の支援を要求することができる。
- ⑮ 合衆国法典第22編第408条  
1917年のスパイ法第IV編(合衆国法典第22編第401-408条)を執行するため、大統領は米国の陸海軍を使用することができる。
- ⑯ 合衆国法典第22編第461条  
大統領は、中立法を侵害するために使用された船を拿捕または拘留するため、米国の陸海軍および民兵を使用することができる。
- ⑰ 合衆国法典第22編第462条  
大統領は、中立法の規定に基づいて、外国船を拘留または出発させるため、米国の陸海軍および民兵を使用することができる。
- ⑱ 合衆国法典第25編第180条  
大統領は条約上のインディアンの土地の不法侵害を除去するため、軍事力を使用することができる。
- ⑲ 合衆国法典第42編第98条  
公衆健康サービスの要求に応じて海軍長官は、さまざまな米国の港湾において、船舶および老朽船を隔離することができる。
- ⑳ 合衆国法典第42編第1989条  
市民の権利を侵害から守るため逮捕令状を発する司法官は、傍観者、民警団、陸海軍、民兵に支援を要請するための令状を発することができる。
- ㉑ 合衆国法典第42編第5170b条  
大きな災害が発生した州の知事は、生命および財産を保護する目的で、国防総省の職員を緊急事態に必要な作業に使用する許可を与えるよう国防長官に命令することを大統領に要請することができる。
- ㉒ 合衆国法典第43編第1065条  
大統領は公共の土地の不法な囲い込みを除去するため、軍事力を使用することができる。
- ㉓ 合衆国法典第48編第1418条  
大統領は、グアノ(guano)諸島の所有者の権利を守るため、米国の陸海軍を使用することができる。
- ㉔ 合衆国法典第48編第1422条  
グアムの知事は、災害、侵入、反乱、反逆、および切迫した危険、または不法な暴力事件に、米軍の高官および海軍司令官に支援を要請することができる。
- ㉕ 合衆国法典第48編第1591条  
ヴァージン諸島の知事は、ヴァージン諸島

およびプエルトリコでの災害、侵入、反乱、反逆、および切迫した危険、または不法な暴力事件に、米軍の高官、海軍司令官に支援を要請することができる。

②⑥ 合衆国法典第50編第220条

反乱の期間中、大統領は、税関の区域から船舶および貨物が違法に移動されるのを防ぐため、陸軍、海軍および民兵を使用することができる。

### 3 新たな例外

2005年、ハリケーン「カトリーナ」で問題となった、災害への軍隊の派遣については、現在でも、スタッフォード法（The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act = 合衆国法典第42編第5121条）により対応が可能であり、州知事の要請があれば、軍隊が支援に向かうことができる。しかし、支援の内容には、PCAに定める法律執行は含まれないとされている<sup>(48)</sup>ため、軍隊による全面的な支援が困難であった。こうした状態を改善するためか、2006年10月に成立した「2007年国防歳出法（2007 Defense Appropriation Act）の1076条は、「反逆、国内の暴力、謀議」等により、「州の権限では、公共の秩序の維持ができなくなった」場合、大統領は「公共の緊急事態」を宣言し、「公共の無秩序状態」を「鎮圧」するため、州知事やその他地方公共団体の長の承認を得ることなく、軍隊を派遣し、州兵をその管理下に置くことができるとされている。緊急事態の態様として、「自然災害の発生、流行病等による公衆の深刻な健康上の非常事態、テロリストによる攻撃、テロ事件の発生、州の現状および国の財産に対する侵害」が例示されている<sup>(49)</sup>。こ

の規定は、前年、ハリケーン「カトリーナ」による被害者への対応に不手際のあったことや、テロ攻撃等を意識していると思われる。

このような規定に対し、パトリック・リーヒー（Patrick Leahy）上院議員は、「歴史的に見れば、国内の法律執行に軍隊を含めることを禁止している民警団法につながる法律である。（中略）しかし、大統領は、州知事やその他の地方公共団体の承認を得ることなく、軍隊を派遣し、州内の秩序を維持する任務を有し、法律を執行する州兵を管理下に置くことができる。これは国内に戒厳令を布くことができる時代の前触れではないか」と批判している<sup>(50)</sup>。

### V 軍隊の国内出動による弊害

Matthew Hammondは“The Posse Comitatus Act: A Principle in Need of Renewal”, Washington University Law Quarterly, Summer 1997.の中で、PCAに例外を設けることは、軍と文民の役割の間にある境界をあいまいにし、軍隊に対するシビリアンコントロールの土台を崩し、軍事的即応体制にダメージを与え、本来の任務に悪い影響を与え、米国軍隊と米国双方を危険にさらしかねない事態を招く可能性がある<sup>(51)</sup>と述べている。

そして、「国境保全法」と「包括的反テロ法」を例に引き、軍隊による対薬物作戦と退避させながら、その危険性を指摘している。

第1の「国境保全法」は、国境地域における移民および関税に関する職を軍隊が直接執行することを許可するもので、PCAの例外である。

第2の「包括的反テロ法」は、生物化学兵器の搜索に軍隊を含むことを許可し、これも

(48) Jennifer K. Elsa “The Use of Federal Troops for Disaster Assistance: Legal Issues”, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, The Library of Congress, August 14, 2006.

〈<http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/FS22266.pdf>〉

(49) 金井 前掲論文

(50) 同上

(51) Hammond, *op.cit.*

PCAの例外である。

Hammondは、軍隊が国内に出動することによって起りうる弊害を、以下の3項目に渡って展開しているので、次に紹介する。

## 1 あいまいな区別

文民の法律執行機関と軍隊の役割の違いは、PCAの例外により区分することができる。

文民の法律執行機関は、その性格上、伝統的に地方のものであり、市、郡、州レベルの必要に対応している。文民の法律執行は、軍隊の任務とは異なる、法律執行の任務遂行のために訓練を行っている。文民の法律執行は、個人の権利を認め、例えば保護される人物が悪行を行った者であっても個人の権利を守ろうとする。権力を行使する前に、警察官は状況がエスカレートしないように試みる。警察官は、発砲の準備を整え武器の引き金を引くことが可能なときでさえ、より低い段階の権力を行使することの訓練を受けている<sup>(52)</sup>。

その一方で、兵士は、致死性の武器を使用するかしないかについての訓練を受けている。軍隊は、国家を守るという対外的な使命を遂行する。極端に言えば、敵とみなす者に立ち向かうため、兵士は個人の権利を認識する必要はない。そして致死性の武器の使用は、敵による攻撃または悪行がなくても認められる。兵士と警官の違いは、メキシコとの国境の近くでパトロールしていた海兵隊員に若者が狙撃された悲劇的な事件がその例として挙げられる。文民の法律執行官であったなら、狙撃にまで至らなかった可能性がある<sup>(53)</sup>。

国境での職務、捜査の支援、薬物の禁止という例外は、文民の法律執行と軍隊の役割の間の区別をあいまいにした。

国境保全法に基づく兵士による国境業務は、伝統的に文民の法律執行官が責任を持ってきた。薬物の禁止も、伝統的に文民の法律執行官の職務である。軍隊にこれらの職を担わせることは、米国を建国した人々が恐れていた軍隊の権限が増大し、軍隊が文民を従わせることになるという事態に近づくことになる。軍隊による捜査の支援は、1960年代に、軍隊の不適切な使用として議会および最高裁判所のメンバーから責められた軍隊への非難を思い出させる<sup>(54)</sup>。

## 2 シビリアンコントロールの土台の崩壊

シビリアンコントロールは、軍事行動が、自由または民主主義の手続を危うくしかねない領域を侵食するとき、たとえその拡大が文民のリーダーシップにより公認されている場合でも、土台が侵食される可能性があることが指摘されている<sup>(55)</sup>。Hammondによれば、シビリアンコントロールの目的は、「防衛政策および防衛政策を実施する諸機関が、その他の国家の伝統、価値、習慣、政府の政策、経済、社会的な機関に服従することを確実にする」ことである。文民の政府は、軍隊の国内での使用について政策決定を行うときに、軍人、教義、訓練、装備、道徳を含む軍隊の組織上の性格を斟酌する必要がある。多くの非軍隊的職務を持つ軍隊は、更に自立的となり、シビリアンコントロールに服することが減少することになる<sup>(56)</sup>。

対薬物活動において、政府は以上のような考慮事項をすべて無視した。対薬物の任務は、軍隊にとっては望ましいものではなかった。

薬物問題の性格を考えると、軍隊は真の解決なしに長期間にわたって問題に深く巻き込まれる可能性がある。その理由は、薬物売買には大きな利益が伴い、売買に関係する人を根絶する

<sup>(52)</sup> *ibid.*

<sup>(53)</sup> *ibid.*

<sup>(54)</sup> *ibid.*

<sup>(55)</sup> *ibid.*

<sup>(56)</sup> *ibid.*

のが、ほとんど不可能だからである。軍隊は勝利を目的としている。勝利がおぼつかない薬物問題に軍隊を巻き込むことは、軍隊のモラルを傷つける。更に、長期間巻き込むことは、少々の支援では済まなくなり、文民部門に対する軍隊の影響を増大させることにつながる<sup>(57)</sup>。

軍隊による国境の業務および捜査の支援が法制化されたが、この場合でも対薬物に関する任務と同様の問題が起るだろう。文民の法律執行に軍隊を含めることが増大することは、長期間にわたって軍隊の従属的な役割を維持することを困難にする。更に、文民の法律執行に軍隊を使用することは、PCAの制定により育ててきたところの軍隊の職業意識にダメージを与える<sup>(58)</sup>。

### 3 軍事即応体制への影響

軍隊の第一の任務は、国家の安全保障である。そして全ての軍事的な決定は、国家の安全保障が強化されるかダメージをうけるかに関する絶対的な評価を行うことによって行われる。軍事即応体制の強化は近代戦の勝利を得るための鍵となるものであり、国家安全保障を維持するために必要なものである。実際のところ、軍隊は、もし軍事的即応体制が危うくなるのであれば、薬物問題、化学生物兵器の捜査への援助要請を拒否することができる。しかしながら、この拒否する権限は軍事的即応体制を傷つけることになる。その理由は、軍隊は即応体制を決定する過程に、非軍事的な要素が加わることにより決定過程が複雑となり、即応体制を傷つけるからである<sup>(59)</sup>。

国境業務、捜査支援、薬物への対応は、軍事的即応体制にとっては諸刃の剣である。軍隊は、軍の構成を維持し、予算を確保し、広報活動を改善するための一つの方法として、薬物対

応のような新しい任務に協力している。この観点において、これらの新しい任務は、軍事力および予算を確保するという面で、即応体制への支援となるかもしれないが、これによって得られる利益は、戦争を行うという任務からは、少し焦点がずれている。この焦点のずれは、軍隊の戦闘能力を衰えさせ、いざという場合の戦闘精神を鈍らせる可能性がある。さらに、国境警備等の任務は、装備の変更や予算の再配分を要求する。例えば、F-15のパイロットは、メキシコから北を目指す単発のセスナ機を追跡することで戦闘能力を磨くことはできない<sup>(60)</sup>。新たな装備が必要になるのである。

このように、PCAの例外は、軍隊に悪く働く。そして、さまざまな形で軍事的即応体制に影響を与えている。薬物の禁止は、費用のかかる装備の変更および資源の再配分が行われた結果、軍事的即応体制を傷つけた。1993年、国防総省の予算には、薬物禁止任務に関する14億ドル以上の予算が含まれていた。この再配分された予算は、薬物禁止の国内的な使命に完全に焦点を合わせている一種の「薬物コマンド」の結果として与えられた。例えば、薬物密輸業者の速度の遅い航空機を追跡するためにF-15を使用することは、過剰反応であり費用がかかりすぎる。軍の兵士の基本的な訓練と維持のために、政府は年間一人当たり8万2000ドルの費用をかけている。PCAの例外に対処するためには、新たな訓練が必要であり、更に多くの費用がかかる。

国境での業務は、軍隊にその精神と訓練の変更を強制する。そして戦争と異なるレベルの制限を要求するので、国家の安全保障を維持するための精神に悪影響を与えかねない。国境業務においては、既に、国境パトロールおよびその他の法律執行機関が、適宜の精神と資質を持つ

<sup>(57)</sup> *ibid.*

<sup>(58)</sup> *ibid.*

<sup>(59)</sup> *ibid.*

<sup>(60)</sup> *ibid.*

ており、任務をよりよく遂行することができる。軍隊による捜査の支援は、軍隊の現在の任務とは異なるものである。軍隊が、非軍事的使命を実行する考えは、その訓練をどこで行うのかということを考えてだけでも大きな問題があり、軍事的即応体制の重要性を弱体化させると考えられる<sup>(61)</sup>。

テロに関係する違法な移民、薬物の禁止、捜査支援は、長期間の解決期間を必要とする長期的な問題である。しかしながら、それらの問題は簡単には解決できないし、軍隊を含むことで将来的にうまくいくかどうか先行きを予見することもできない。それらの問題の継続性、長期的性格を理由として、テロと戦うことに軍隊を使用することは、鍵を掛けられたトランクを開けるために、強力なハンマーを用いるようなものである。トランクを破壊するよりも鍵のほうが適合する<sup>(62)</sup>。

このような弊害には、どのように対応していけばよいのだろうか。

#### 4 PCAにより形作られた政策のリニューアル

軍隊の本来の任務と軍隊の文民分野での活動の間を分割する基本的な規範は、更新される必要があることについては、識者の意見は一致しているが、その先は二つに分かれている。第1は、法律によって例外を定めるのではなくて、政府の政策でPCAの例外を実施できるようにするという考え方である。第2は、例外を増加させて軍隊の本来の任務を弱体化させるべきではない。PCAは維持するのではなく、強化すべきであるという考え方である。

第1の考え方は、次のような内容である。

文民の任務に軍隊が支援を行うことは、PCAのような法律に基づくのではなくて、憲

法上の大統領の権限に基づいて政策により実施するべきである。ハリケーン「カトリーナ」事件への対応に不手際があったが、法律ではなく、政策により実施していたなら、あれほどの被害はなかった。このためには、文民の任務に軍隊が支援を行うことについて、国防総省の規則を改正する必要がある<sup>(63)</sup>。

また、議会もPCAを改正し、さらにそれに関連する合衆国法典第18編の犯罪法、第10編の組織法の中の関連条文を改正するべきである<sup>(64)</sup>とする考え方である。この考え方は、大統領が必要と判断した場合には、法規に関係なくいつでも軍隊を派遣できるようにするべしという内容である。

第2の考え方では、実現可能な3つのアプローチを考えている。

第1のアプローチは、軍隊が何もしないことであるが、何もしないということは、現在の許容しがたい状況から離れることである。軍隊は軍事の分野に適切に収まりきれない多くの国内問題解決のための万能薬だと見られている。議会は、この問題をPCAから離れて解決できる。1878年、PCAが、文民の分野から軍隊を切離すという基本的な原則に基づき制定されたということを政府は思い出すべきである<sup>(65)</sup>。

第2のアプローチは、憲法を修正することであるが、第1のアプローチに比べてアピール度が劣る。憲法を修正することは、文民の法律の執行から軍隊を除外する原則を強固にするだろうが、それでは現在憲法が有している柔軟性が失われる。仮に憲法修正が行われるとすれば、それは、大統領の軍の総司令官としての権限、法律の執行者としての権限を制限することになるだろう。ある憲法の注釈者が示唆しているが、仮にそれらの権限が限定されれば、その修

(61) *ibid.*

(62) *ibid.*

(63) Weston, *op.cit.*

(64) *ibid.*

(65) Hammond, *op.cit.*

正は、柔軟性がないまま憲法に加えられることになり、その結果、最も優れた価値の一つを弱めることになる。通常、憲法に定める大統領の権限の「明確でない部分」は、米国が将来の不確実性に最善の状態でも致できるように十分な柔軟性を持って規定されている。憲法の修正が行われた場合、軍隊の使用に関する「明確でない部分」を取り除くことになる。緊急事態権限の行使を通じて非軍事部門に軍隊を使用することを目指し憲法を修正することは可能であるが、修正の結果、将来の出来事を予見できないかもしれない固定された原則を作り出すことになり、それは受け入れがたいものになるだろう。憲法の修正は、われわれの政府や社会の役割に絶対に必要であるということで行われべきではない<sup>(66)</sup>。

第3のアプローチは、Hammondの主張によれば、最も良いものである。これは、PCAの例外に焦点を合わせたガイドラインに基づいて、基本的な原則を再認定する立法を行うことである。立法活動により、一般の注目が集まり、文民の重要な問題に軍隊を使用することについての議論に再び焦点が合わされるだろう。さらに、立法的解決は、議会と大統領とが、軍隊の使用について一般の意見を継続して考慮しているということを示し、一種の柔軟性を維持し続けていることが印象付けられることにつながる<sup>(67)</sup>。

おわりに

国防総省の顧問、ウィリアム・タフトは、1979年、議会の公聴会で次のように証言した。

「PCAは、英米の歴史において、明らかに政治的な伝統の一つである。文民の法律を執行するために軍隊を使用することは、文民と軍隊の双方の利益を害する。PCAの制定者は、文民人を統治するための最も計画的に実施された軍隊の使用でさえも、不幸な結果となるということについて、軍隊の歴史を証拠として引き合いに出している。その上、文民の問題に軍隊を関与させることは、国防に必要な資源を浪費させ、(中略)文民の問題解決に軍隊を導入することは、国を守る能力を害するだけである。したがって、軍隊は、通常、文民での対応が不可能な重大な場合のみに法律を執行するため使用されるべきである<sup>(68)</sup>。」

薬物やテロリズムとの戦い、違法な移民の防止の必要性は、一般の問題としてならば重要であり、長期間にわたる諸問題への解決の努力無しには解決しないであろう。しかし、それらの問題の解決を軍事に委任することは、将来的に、軍隊の能力を衰退に導くだけでなく、文民の法律執行機関の能力をも狭め、最終的には国力を衰退に導く結果となる可能性がある。

(しみず たかお 外交防衛調査室)

<sup>(66)</sup> *ibid.*

<sup>(67)</sup> *ibid.*

<sup>(68)</sup> *ibid.*