

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

鈴木 滋

目次

はじめに

I 州兵とは何か — 歴史的・制度的側面からみた特徴

II 同時多発テロの発生と州兵の活動

III 「国土安全保障」と州兵の役割をめぐる論議
おわりに

はじめに

一昨年（2001年）9月11日に発生した同時多発テロは、米国の安全保障観を根底から揺さぶる歴史的な事件となった。ブッシュ大統領は、テロを「新たな形の戦争」と呼び、米国は、10月7日、テロ実行グループとされるイスラム過激派組織「アル・カーイダ」と、これを庇護しアフガニスタンを実効支配するタリバン政権に対する軍事攻撃に踏み切った。アフガニスタンでの軍事作戦は、2001年11月頃にはタリバン政権を崩壊に追い込む形となり、一定の成果をあげたとみられている。

その後、ブッシュ政権は、アフガニスタンでの作戦が一段落したのを受け、「対テロ戦争の第二幕」として、イラク攻撃問題の本格的な検討に着手する。昨年（2002年）11月からは、イラクに対する大量破壊兵器査察をめぐる国連での激しい論議が続いていたが、本年（2003年）3月20日、大量破壊兵器の開発・保有とテロ組織への支援に関わる疑惑が解消されないことを

理由に、米国はイラクへの軍事攻撃を開始した。イラクの大量破壊兵器問題は、湾岸戦争終結以降も、米国の安全保障にとり懸念事項であり続けていたが、同時多発テロは、イラク攻撃に「テロとの戦い」という新たな名目を与える結果をもたらしたのである。

このように、米国は、大規模に海外のテロ組織および「テロ支援国家」に対する軍事作戦を進めているが、その一方、わが国では未だ広い関心を集めるに至っていないものの、米本土における安全の確保も、極めて重視されているテーマである。同時多発テロ発生以降、米国では、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などが行われたが、なかでも大きな役割を果たした組織が州兵である。

米国における州兵の歴史は長く、建国当初の民兵制度にまでさかのぼることができるが、今日までその役割は、主に海外での作戦における補充戦力として位置づけられる一方、本土においては、もっぱら自然災害や暴動などの事態に対して警察力を補助することにあるとされてきた。このように、州兵は、軍と警察との中間的な存在であり、本土への軍事攻撃というシナリオが非現実的だったことも手伝って、国家緊急事態におけるその役割は、いつしか忘れ去られ、必ずしも明確には定義されていなかった。

しかし、同時多発テロは、本来州兵が有していた「郷土防衛隊」としての性格を復活させるとともに、大規模テロへの対処という新たな任務と役割を与えることとなった。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。

本稿では、最初に米国の安全保障における州兵の役割とその特徴を、歴史的・制度的な側面から概観する。続いて、州兵による同時多発テロ以降の活動実態を紹介し、最後に安全保障における州兵の役割をめぐる米国内の論議から、その将来像を展望する。

なお、本土における安全保障活動については、「本土防衛」(Homeland Defense)と「国土安全保障」(Homeland Security)という二つの概念がある。ラムズフェルド国防長官の議会証言によれば、前者が国防総省によって遂行される伝統的な軍事防衛活動を指すのに対し、後者は、それ以外の政府機関が主導的な役割を果たし、国防総省はこれを補助する関係に立つ活動とされ、その具体例としては、自然災害への対処、オリンピック等重要行事の警備、生物・化学兵器の検出活動などがあげられている⁽¹⁾。

後述するように、同時多発テロを境に州兵が展開した活動は、多岐にわたり、防空作戦のように前者のカテゴリーに属するものは、その一部に過ぎなかった。このような事情を踏まえ、本稿では、州兵の活動を紹介するにあたって、「国土安全保障」という、より広い概念を用いることとする。なお、法令や組織の名称のいくつかは、筆者の仮訳である。また、関係者の肩書きは、参照文献が発表された時点のものである。

I 州兵とは何か 一歴史的・制度的側面からみた特徴

州兵という組織は、建国から現在に至る歴史的な過程で米国が培ってきた、国家防衛に対する独特の理念に根差したものであり、制度的な面からみたその役割と任務にも固有の特徴が見

受けられる。本稿の主題は、同時多発テロ以降、州兵が行った活動の実態を紹介することにあるが、最初に「州兵とはどのような組織か」という基本的な問題を整理しておく必要がある。

1 州兵制度の歴史的な特徴

合衆国憲法(1788年)は、その第1条第8節で「民兵」(Militia)の召集、編制、装備および訓練などに関する連邦議会と各州の権限について規定している(第15項および第16項)。また、1791年に成立した一連の憲法修正条項のうち、第2修正条項は、国家安全保障に対して「規律ある民兵」が果たす役割の重要性を定めている。その一方、州兵に関する連邦法上の基本的な定義によれば、「陸軍州兵(州兵空軍)とは、いくつかの州と属領(Territories)における組織化された民兵の一部を指す」ことになっている⁽²⁾。つまり、米国において、州兵は民兵組織を構成する一単位なのである。

(1) 米国における民兵制度の歩み

それでは、「民兵」とはどのような組織なのだろうか。優に100万人を超える連邦軍を有し、冷戦後の世界で「軍事一極支配」を取りざたされる米国の現状と、しばしばゲリラ戦などを想起させる「民兵」という言葉が持つイメージとは、一見いかにもそぐわないように感じられる。しかし、実際には建国当初から今日に至るまで、民兵は、防衛体制の重要な一角を担い続けてきた。これは、米国にあっては、常備軍を必要最小限に維持することが独立以来の方針であり、独立後も各州がそれぞれ独自の組織として維持してきた民兵組織に大きく依存して軍事作戦を遂行せざるを得なかったためである⁽³⁾。

ここでは、主として、軍事専門家トレバー・デュピュイ等が編集した *International Military and Defense Encyclopedia* の記述に依拠しながら、民兵制度の発展と州兵の沿革について紹介する。

米国における民兵制度は、英国の植民統治を

受けていた17世紀にさかのぼる。1636年12月、マサチューセッツ湾周辺地区において、インディアンなど外敵からの安全を確保するため、入植者たち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。この年から1754年にかけて、こうした自衛組織は、米国東部におけるほとんどの入植地に拡大した。しかし、これらの組織は、基本的に「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などから、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）が設立されるなど、民兵組織の軍事能力は、一定の向上を見せるに至った。ただし、この時期の民兵は、未だ軍事組織としては発展途上段階にあり、依然として錬度や動員力、組織力などの点で多くの問題点を抱えていた。

民兵が軍事組織として本格的に真価を問われる最初の機会となったのが、英国からの独立戦争（1775年～1783年）である。8年にわたる戦争の間、入植地から動員された民兵の数は、およそ16万人にのぼったといわれる。バンカーヒルやサラトガの戦いなど、主要な戦闘を戦いぬいたのは民兵であった。独立達成後、米国は、民兵の位置づけを憲法上明確にするとともに、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「1792年民兵法」（Militia Act of 1792）を制定した。この法律は、その後100年以上もの間、民兵制度を支える基本法として機能し続けることとなる。

独立後も、テキサス編入をめぐるメキシコとの国境紛争や南北戦争、米西戦争など米国の内外で戦争は続いた。特に南北戦争（1861年～1865年）では、戦争の長期化と常備軍の兵力不足に

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。このように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くこととなる。

(2) 民兵から州兵への発展

20世紀を迎えると、米国は、民兵組織の拡大と戦闘能力の強化をさらに進めた。その結果、民兵は、建国当初からの「市民による軍隊」としての基本理念を残していく一方で、新たな時代に対応し得る組織への変革を求められるようになる。大規模な補充戦力として米国の安全保障に不可欠な地位を占めるに至ったこの組織を、「民兵」という言葉でひとくくりに表現するのは、もはや適切なこととは見なされなかった。

1916年6月、議会は「1916年国防法」（The National Defense Act of 1916）を成立させ、連邦軍の補充兵力として「州兵」という概念を初めて立法化した。この法律により、従来からの民兵制度を受け継ぐ組織として、州兵が実質的に誕生したのである。「1916年国防法」は、連邦軍と同様の手法と基準にしたがって、州兵の編制、訓練などを実施することを定めた。今日まで続く州兵制度の原型は、このとき作り上げられたといつてよい。

州兵制度が発足したこの年、直接的な戦闘状態には発展しなかったものの、メキシコとの国境紛争が再燃した。ウィルソン大統領は、州兵の全面的な動員を命じ、最終的には11万人を超える州兵が国境地帯での警戒任務に従事した。翌1917年に勃発した第一次世界大戦では、欧州に派遣された米遠征軍のおよそ40パーセントを州兵が占めた。後に交戦相手のドイツ参謀本部によって、「最も優秀な米軍部隊」と賞された8個部隊のうち、実に6個までが州兵であったといわれている。

大戦後、このように州兵部隊が顕著な実績を残したことを受け、米国は、1933年6月に

「1916年国防法」改正法」を成立させた。法改正の目的は、連邦法上の州兵に関する規定をさらに明確化することと、州兵に対する連邦政府の統制を強めることにあった。この法律によって、名実ともに正式な形で州兵制度が発足する一方、連邦政府は、大統領の命令により、各州知事の許諾を得ることなく、州兵を連邦任務のため動員することが可能となった。ここに至って、米国の安全保障に占める州兵の地位は、ほぼ確立されたといえる。

その後も州兵は、米国の対外戦争で重要な役割を果たし続けた。第二次世界大戦の際には、戦争に突入する前の1940年から州兵の動員が始まっており、対日宣戦が布告される1941年12月の段階で、すでに30万人もの州兵が連邦任務に就いていた。最終的に州兵の動員は、戦闘師団18個規模に達し、陸軍の兵力はほぼ倍増した。州兵は、すべての戦域に派遣され、参加した主要作戦は34回にのぼったといわれる。

第二次世界大戦は、より大規模で錬度・装備とも優れた補充戦力の重要性という教訓を米国にもたらした。1947年9月、「1947年国家安全保障法」(National Security Act of 1947)が成立し、国防総省が発足するなど、米国の国防組織は大きく改編されたが、このとき、陸軍の航空部門から空軍が独立するのに合わせて、「州兵空軍」が創立された。これは、州兵組織の拡充が新たな段階に達したことを意味するものであった。

以降、州兵は「陸軍州兵」(Army National Guard)と「州兵空軍」(Air National Guard)という二つの組織を持ち、国内にあっては暴動鎮圧や災害救助などに従事するとともに、海外においては、国家安全保障上の緊急事態に際して迅速に行動できる「動員日の軍隊」(Mobilization Day Force:M-Day Force)として数々の作戦に参加してきた。このような「二重の地位と任務」(Dual Status and Mission)は、州兵が有する最も際立った特徴であるが、そうした固有の性格には、地域社会に根差した民兵制

度を理想的に宿しつつ、国家緊急時に備える補充戦力の中核へ発展してきた、州兵の歴史的歩みが反映されている。

2 役割・任務と組織・編制

(1) 役割と任務

州兵の基本的な役割は、国内における治安維持・緊急事態対処と、海外における軍事作戦への参加という二本の柱から成る。ところで、先にふれたように、合衆国憲法は、国家安全保障の根幹として民兵制度を規定しており、連邦法は、州兵を「組織化された民兵の一部」と定めている。「二重の地位と任務」という、州兵固有の法的地位と組織原理は、最終的にはこのような、民兵としての地位から導かれているといえよう。そのほか、連邦法は、州兵を合衆国軍隊が有する「予備戦力」(Reserve Force)と定めている。したがって、連邦法上のこういった規定も、州兵の組織と任務に関する根拠と考えられる⁽⁴⁾。

一方、州兵が果たす役割は、部隊に対する指揮系統との関係で具体的に決定される。その理由は、州兵に対する指揮権が状況によって異なることにある。州兵は、平和時・地域的緊急事態においては、各州知事の指揮に服し、治安維持や緊急事態対処等、国内での活動に携わる。これに対し、戦争時・国家的緊急事態において、州兵は大統領の命令により補充戦力として動員され、連邦政府の指揮下で各種任務にあたる。

ただし、これらの原則には例外もあり、州兵が動員される連邦任務のうち、国内緊急事態への対処行動については、各州知事が指揮権を行使する場合もある。この国内緊急事態における「指揮権の切り分け」という問題については、同時多発テロ以降の州兵活動を紹介した第2章で再び取り上げることとする。

(2) 組織と指揮命令系統

ここでは、主に平時における州兵組織の概要を、指揮命令系統の問題に焦点をあてながら紹

介する。州兵の組織的特色としてあげられるのは、原則として、各州の知事 (State Governor) が最終的な指揮権を持っていることである。知事の指揮権は、大統領から任命され、軍事問題に関して知事の最高顧問を務める「上級幕僚」 (Adjutant General) によって各州兵部隊に対し行使される。

したがって、大統領命令により連邦任務のため動員されている場合を除き、国防総省、各軍は州兵に対して直接指揮権を持たない。平時において国防総省と州兵組織は、「指揮命令の連鎖というよりは、むしろ相互連絡の回路」と呼ぶべき関係にある⁽⁵⁾。国防総省が行うのは州兵組織の行政的な管理である。担当部署として、国防総省に陸軍省と空軍省の合同機関である「州兵総局」 (National Guard Bureau) が置かれており、大統領によって任命された「州兵総局長」 (Chief, National Guard Bureau) がこれを統括する。陸軍州兵と州兵空軍とを直接管理する責任者は、「陸軍州兵局長」 (Director, Army National Guard) と「州兵空軍局長」 (Director, Air National Guard) であるが、両者は、それぞれ陸軍長官と空軍長官によって任命され、「州兵総局長」に対して報告義務を負う。これらの組織は、いわば州兵組織をめぐる軍と各州との連絡窓口として機能している。

このように、主として平時にはあるが、州兵に対する指揮権が知事に委ねられている事実は、民兵制度にさかのぼる「郷土防衛軍」的な性格が、未だ州兵組織に根づいていることを示している。州兵が持つ緊急事態への対処能力は、地域社会との濃密な関係のなかで培われてきた。知事による指揮権という制度は、このような米国社会の歴史的・文化的特色を反映したものといえよう。

(3) 編制と装備

(i) 巨大補充戦力としての性格

これまでの記述から明らかなように、州兵には様々な顔がある。地域社会と軍隊との接点と

いう特徴は、そのひとつであろう。ただし、近年においては、全体的な活動のなかで補充戦力としての役割により比重が置かれてきたことは否めない。その編制・装備は、まさに巨大軍事組織と呼ぶにふさわしい内容を備えており、海外での作戦展開にあたって、州兵が持つ人員と装備は、欠くことのできない要素となっている。

州兵が本格的に補充戦力としての特質を備えるに至った最初のきっかけは、国家総力戦へと移行した第一次世界大戦であった。この戦争によって、連邦軍が持つ人的・物的限界を補強する手段として、補充戦力に対する依存度は飛躍的に高まった。第二の大きなきっかけとなったのは、ベトナム戦争である。戦争が長期化・泥沼化したことで、兵員に少なからぬ犠牲が生じ、それを補充する上で州兵や予備役の相対的比重が増した。徴兵制を基盤とする、高い即応性を備えながら、安上がりですむ兵員を多数失ったことで、米国は、現役戦力を削減する必要に迫られたが、全体的な戦闘力と即応性を損なわずに削減を進めるためには、補充戦力への依存をさらに高めなければならなかったのである⁽⁶⁾。

ベトナム戦争を教訓として、米国は、連邦軍と州兵・予備役とを一体的に運用する「総戦力」 (Total Force) という概念を導入する。これは、かねてから州兵など補充戦力の運用を律していた「連邦軍と同様の編制・装備・訓練」という原則をさらに進め、連邦軍の活動を迅速に補充または代替し得る程度まで、その戦闘能力・錬度・即応性を格段に強化するというものである。「総戦力」政策は、1970年8月、レアード国防長官によって初めて提言されてから、補充戦力に関する基本的考え方として、今日まで受け継がれており、州兵が連邦軍に見劣りしないほどの人員と装備を有しているのは、このためである。

(ii) 州兵の規模・編制と主要装備

ここでは、州兵総局ホームページの掲載資料 "National Guard Fact Sheet : Army National Guard/ Air National Guard" や、2000年

度米国防報告、英国国際戦略研究所刊『ミリタリー・バランス』2003年版などの文献に依拠しながら、州兵の編制と装備を概観する。

最初に人的規模をみていくと、国防報告によれば、2001会計年度における陸軍州兵と州兵空軍の人員は、それぞれ35万人と16万人に達しており、合わせて50万人を超える。国防報告は、これら50万人の州兵を補充戦力のなかで最も即応性の高い「選抜予備」(Selected Reserve)として分類している。「選抜予備」に含まれるのは、現役として常時勤務についている州兵である。このほか、退役後緊急時の召集に備え定期的な訓練を受けている州兵がいる。これらの州兵は、補充戦力のなかでは「退役予備」(Retired Reserve)として分類される。これら「退役予備」の州兵については、その都度現役に編入する措置が実施される。ちなみに、平成15年度におけるわが国自衛官の定員数は、約25万5,000人である。単純な比較はできないにしても、州兵という組織の規模をうかがい知ることができよう⁽⁷⁾。

次に編制であるが、陸軍州兵と州兵空軍いずれも、連邦軍と同様の戦闘能力が発揮できるような実質を備えている。陸軍州兵は、師団8個、独立旅団15個、装甲騎兵連隊1個のほか、100個を超す独立大隊を持ち、その内訳は歩兵、砲兵、防空兵、工兵など多岐にわたっている。特に独立旅団(Separate Brigade)は、動員から編成完結、訓練、展開開始という一連のプロセスを動員命令後90日以内に完了させることが可能であり、高い即応性を維持している。現時点で部隊の任務別内訳は、戦闘任務が52パーセント、戦闘支援任務が17パーセント、戦闘役務支援任務が22パーセントとなっている。残り9パーセントは予備にあてられている。

一方、州兵空軍は、戦略爆撃飛行隊2個、防空専任飛行隊4個、戦闘攻撃飛行隊33個、輸送飛行隊26個、給油飛行隊23個のほか、特殊作戦飛行隊1個などを有し、飛行部隊の総計は100個近くにのぼる。これらの部隊が空軍全体の任

務達成率に占める比率は、輸送・給油部門で特に高く、戦術輸送活動で49パーセント、空中給油活動では45パーセントと、いずれも5割近くに達している。また、これ以外にも通信兵・工兵など数百にわたる戦闘(任務)支援部隊があり、全体的な任務達成に占める比率はさらに高い。なかには100パーセントを占めている活動もある。なお、州兵空軍の最大の特徴は、本土における防空活動のすべてを担っていることであるが、この点については後に第2章でふれる。

このような部隊編制の特色を反映して、州兵には連邦軍並みの新鋭装備が与えられており、ともに海外での本格的な軍事作戦に対応できる水準に達している。陸軍州兵は、主力戦車M1、装甲歩兵戦闘車両M2、対戦車ミサイルTOW、攻撃ヘリUH60A、AH64など世界有数レベルの装備を有している。州兵空軍の装備も同様で、主力戦闘機F15、戦闘攻撃機F16、攻撃機A10のほか、戦略爆撃機B1、戦略輸送機C5、空中給油機KC135など豊富な機種を保有している。

3 これまでの主な活動

ここでは、まず現在までの州兵活動を概観し、続いて、わが国でもよく知られている代表的な二つの活動例を特に紹介する。第二次大戦後初の本格的紛争となった朝鮮戦争を皮切りに、湾岸戦争、そしてコソヴォ空爆に至るまで、州兵は、常に米軍の作戦を支える補充戦力として動員されてきた。朝鮮戦争では18万人、湾岸戦争では7万人を超える州兵が作戦活動に従事している。ただし、そのなかでベトナム戦争は、若干性格を異にするケースといえよう。戦争が長期間にわたったにも関わらず、大規模な州兵の動員は行われなかった。その理由は、ジョンソン大統領が、ベトナム戦争は連邦軍のみで足りる限定的紛争であり、州兵の動員に依存することなく、徴兵範囲の拡大などで戦力需要に対処できるとみていたことにある⁽⁸⁾。また、戦争そのものに対する国民的支持が希薄であったた

め、地域社会との密接な関わりを持つ州兵を戦争に投入することに対して、政治的制約が生じたとも考えられる。大半の州兵（陸軍）は、その間、国内で反戦運動などにより生じた暴徒の鎮圧や災害救助などにあたっていた⁽⁹⁾。

ベトナム戦争後も、米国の関与する紛争は世界各地で続いた。特に冷戦終結以降、地域紛争が頻発したため、平和維持活動や限定的な危機対応などで、米軍が海外へ展開する度合いは高まっている。州兵など補充戦力の動員回数もこれに比例して増える傾向にあり、昨今は「過去10年間のうち4回から5回動員された予備役兵（州兵を含む）を見出すことは、決して珍しくない。」と指摘されるような状況が生まれている⁽¹⁰⁾。

次に実際の活動例であるが、ここでは海外活動の例として湾岸危機・戦争における作戦、国内活動の例としてロサンゼルス暴動における治安維持を取り上げ、それぞれのケースにおける州兵の活動経過を紹介する⁽¹¹⁾。

(1) 湾岸危機・戦争

湾岸危機・戦争は、州兵の海外作戦展開としては、朝鮮戦争に匹敵する大規模なものとなった。7万5,000人の州兵（概数にして陸軍州兵6万3,000人、州兵空軍1万2,000人）が連邦任務のため動員され、そのうち4万3,000人ほどが実際に湾岸地域へ配備された。これら湾岸地域に展開した州兵のほとんどは、直接戦闘任務に従事しない後方・支援要員であったが、作戦への貢献は極めて高かった。地上戦が始まる直前の1990年12月、パウエル統合参謀本部議長は、次のような言葉を残している⁽¹²⁾。

「『砂漠の盾』作戦に参加した州兵と予備役兵が収めた成功は、いかに強調しても足りないくらいのものである。彼らの作戦参加は、わが軍が柔軟性とバランスを保つことを助け、『総戦力』構想を強化するため過去10年間とられてきた政策や決定を実施に移す上で、重要な要素として機能した。」

州兵に対する最初の動員命令は、イラクのクウェート侵攻から20日後の1990年8月22日に下った。このとき下された命令により、総計20万人の州兵と予備役が、連邦任務のため90日間動員されることとなった。動員決定を受けて、その対象範囲を具体的に決定したのはチェイニー国防長官である。チェイニー長官は、陸軍首脳との協議を経て、州兵については、もっぱら戦闘支援または戦闘役務支援部隊を動員対象とするよう指示した。これは、予想される砂漠戦との関係などで、州兵戦闘部隊の錬度と即応性に対する懸念があったためと思われる。

結局、陸軍州兵で連邦任務のため動員されたおよそ400部隊のうち、湾岸地域には約290個の部隊（約3万8,000人）が配備されたが、その多くは、輸送、通信、医療など後方支援分野や、警備活動などに携わる部隊であった。そのため、戦闘部隊の占める割合は低く、砲兵部隊が8個、歩兵部隊に至ってはゼロであった。これに関連して、後々論議を呼んだのがいわゆる「ラウンドアウト」（Roundout Unit）の運用という問題である。

「ラウンドアウト」は、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。湾岸危機・戦争では、3個の「ラウンドアウト」が動員命令を受けたが、実際はいずれも本土に残ったまま訓練を続けていた。展開前に即応性を高めるための訓練が必要とされたためであるが、訓練期間は長期に及び、ジョージア州に駐留する第48歩兵旅団などは、地上戦が終了した1991年2月28日になってようやく終了するという有り様であった。しかし、湾岸に展開したほかの連邦軍部隊のなかには、「ラウンドアウト」より装備や錬度で明らかに劣るケースもあったといわれる。

一方、州兵空軍で湾岸地域に配備されたのは、およそ5,000人である。任務の大半は、陸軍州兵と同じく地上での各種支援活動にあてられていたが、給油・輸送分野では一定の飛行活動が

行われ、爆撃など戦闘任務や偵察任務にあたる例もあった。

(2) ロサンゼルス暴動

1992年4月29日、黒人青年ロドニー・キング氏に対する集団暴行で起訴された白人警官に無罪評決が下ったことをきっかけとして、ロサンゼルス一帯と周辺地区で暴動が発生した。これがいわゆるロサンゼルス暴動である。当時の新聞報道や州兵関係者の回顧によれば、州兵の活動経過は次のとおりである。

暴動が発生してから間もない時点で、カリフォルニア州知事は、陸軍州兵2,000人の動員を決定した。警察の初動対応に問題があったことから、暴動の範囲が広がり、治安が急速に悪化していたためである。部隊は、知事の待機命令が下されてから6時間以内に州南部の兵営に集結を完了、翌4月30日午後には早くも展開を開始した。これは、警察など治安当局の正式な出動要請が下る前であった。

5月1日、ブッシュ大統領は、ロサンゼルス周辺が暴動状態に陥ったことを「布告第6427号」で宣言するとともに、州の治安回復のため行われる連邦軍の使用について規定した合衆国法典第10編第15章を根拠として、陸軍と海兵隊から成る連邦軍4,500人の動員を決定した⁽¹³⁾。この時点で、治安維持にあたる州兵は6,000人にまで増強される一方、陸軍・海兵隊とともに連邦政府の指揮下に置かれることとなった。暴動発生から数日の間は、一晩に30回もの発砲騒ぎが伝えられたり、州兵に対する発砲事件も何度か起きるなど、極めて危険な状況が続いていた。そのような状況の下、州兵は、十分な治安行動用の装備を欠いた状態で活動を続けたといわれる。最終的な動員規模は、ベトナム戦争における7,000人を上回る約1万人に達した。

ロサンゼルス暴動は、死者55人、負傷者およそ2,400人のほか、1万人以上の逮捕者を出す大惨事となった。事態がほぼ沈静化したのは、暴動発生後ほぼ10日間を経た5月9日である。

この日、連邦軍は、ロサンゼルス市内から撤退した。州兵の活動は、その後も数日間続き、原隊復帰が開始されたのは、5月13日であった。事件は、改めて米国社会における人種間対立の根深さを露呈し、国民に少なからぬ衝撃を与えたが、比較的短期間で治安が回復された大きな要因のひとつは、州兵の果たした役割にあったといえる。

II 同時多発テロの発生と州兵の活動

米海軍の準機関紙『ネイビー・タイムス』は、同時多発テロ発生から数時間のうちに、一部の州兵が、攻撃を受けた世界貿易センターの周辺で被災者や消防隊への救援活動を始めていたことを伝えている。テロ発生の前年ニューヨーク州兵を除隊し、「退役予備」州兵である元陸軍二等軍曹ジェームス・ブラウンも、その一人であった。ブラウンは、事件当日の午前11時頃から救援活動にあたる州兵、予備役兵などの仲間を集め始めた。最終的にその数は70人以上となり、最も被害の激しかった地域において、軍種の別なく共同で救援活動にあたったという。これらの州兵や予備役兵は、連邦政府や各州による正式な動員措置を待つことなく、「国土安全保障」のため迅速に行動を開始していた⁽¹⁴⁾。

同時多発テロは、本土の安全を担う組織として州兵の真価を問う、歴史上初めての機会を提供した。州兵総局の機関誌『ナショナル・ガード』によれば、米国が緊急事態に突入した2001年9月11日以降、「テロとの戦い」のため動員された州兵は、米本土と海外展開を合わせておよそ5万人にのぼった⁽¹⁵⁾。これは湾岸危機・戦争における7万人という数字に匹敵する大規模なものである。活動形態も、州兵空軍による防空活動を始め、空港や原発といった重要施設の警備、被災者への医療支援、被災地周辺での警察的な活動など多岐にわたり、その範囲は米本土全体に及んだ。

その間、州兵の活動は概ね順調に進捗したが、

州兵が携わるべき活動の範囲について連邦政府と州政府の間で見解に食い違いが生じるなど、いくつかの問題点も明らかになった。ここでは、同時多発テロ以降行われた州兵の動員措置と主な活動の概要を紹介する。

1 国家緊急事態宣言と州兵の動員

(1) 国家緊急事態の宣言

同時多発テロ発生から3日を経た9月14日、ブッシュ大統領は、犠牲者への追悼のためニューヨークで開かれた「祈りと追悼の国民式典」において次のように述べている⁽¹⁶⁾。「我々は、見えない虚偽に満ちた(敵から)(大量)殺人という戦争を仕掛けられたのである。」これは、ブッシュ政権が同時多発テロをまぎれもなく米国に対する「戦争」と見なしていることを示す政治宣言であった。

事件直後から米国では、「真珠湾攻撃以来初めての米本土に対する武力攻撃」、あるいは「カミカゼ攻撃の再来」といった言葉が語られるようになった。これに対してわが国では、主権国家の軍隊である旧日本軍とテロリストグループを同列視していると受け取られかねない米マスコミの報道や、テロを「戦争」と呼ぶブッシュ政権の姿勢に対する異論も少なくなかった。

とはいえ、建国以来本土に対して「組織的な武力攻撃」が加えられる事態が米国で極めて稀であったことは、歴史的な事実である。真珠湾攻撃を別にすれば、「1812年戦争」(第二次独立戦争)においてイギリス軍が首都ワシントンに侵攻した事例をあげることができるくらいであろう。東西冷戦期の旧ソ連を始め、過去米国が軍事脅威としてきた国々のいずれも、実質的には直接米本土に侵攻する意図も無ければその能力も無かった。国土の東西は、それぞれ大洋に面し、南北をメキシコ、カナダという、自国に対して脅威とはなり得ない友好国にはさまれているという地勢的条件は、米国を長らく「今そこにある脅威」から解放し続けてきたのである。このような歴史的・地勢的特色に照らすと、米

国が素朴な国民感情のレベルで同時多発テロを「初めて身近に迫った戦争の脅威」として受け止めたことには、それなりの理由があったといふべきであろう。

「祈りと追悼の国民式典」が開かれた9月14日、ブッシュ大統領は、「布告第7463号」を発し、9月11日のテロ攻撃発生から米国が「国家緊急事態」(National Emergency)に突入したことを宣言した⁽¹⁷⁾。わが国では、「国家緊急事態」というと、普通「国の存立基盤を揺るがしかねない事態」というような状況をイメージしがちであるが、米国では、同時多発テロが起きる前の「平時」からすでに多くの「国家緊急事態」宣言が発令されていた。もっとも、それら「国家緊急事態」宣言の多くは、特定国家に対する経済制裁実施の前提を整えるために行われるなど、もっぱら外交・通商面における政策的配慮に沿って運用されており、本来の意味の「国家緊急事態」とは、実態面で大きな隔たりがあった。しかし、同時多発テロは、米国の安全保障に対する危機感を高め、今までの事例とは異なる、まさに「戦争による国家緊急事態」を呼び起こすこととなったのである。

(2) 州兵の動員措置と指揮権

州兵の動員措置は、大きく分類すれば三種の種類に分れる。第一の形態は、動員の決定と指揮権の行使がともに連邦政府によって行われる場合である。同時多発テロ以降実施された動員措置のなかでは、大半がこの形態が占め、動員規模も最大となった。ブッシュ大統領は、「国家緊急事態」宣言とともに、やはり9月14日に「大統領命令第13223号」を発し、州兵と予備役兵(沿岸警備隊を含む)などを24か月間を超えない期間にわたり、連邦任務のため動員することを決定した⁽¹⁸⁾。根拠法は、補充戦力のなかでも即応性の高い「即応予備」(Ready Reserve)を「国家緊急事態」において連邦軍に編入することを定めた合衆国法典第10編第12302条(U.S.C.A 10 § 12302)である。なお、先に紹介

した「選抜予備」は「即応予備」に含まれる。

こういった動員措置に基づいて行われた州兵の活動例としては、防空作戦、アフガニスタンでの対テロ作戦参加のほか、カナダ、メキシコとの国境地帯監視などがある。これらの活動は、合衆国法典第10編にちなんで、「「タイトル10」の活動」といわれる。

第二の形態は、指揮権を各州知事に委ねつつ、州兵を特定の連邦任務にあてるため行われる動員措置である。同時多発テロ発生以降、最も懸念された問題のひとつは、輸送機関の安全性確保であった。特に空港における警備態勢は、新たなテロを防止する上で極めて重視されたが、各航空会社や連邦航空局（Federal Aviation Agency : FAA）などの人員だけでは、対処に限界があったため、支援要員として州兵が大量に投入された。

これら州兵の動員措置は、連邦政府の要請を受ける形で各州知事によって実施され、動員された州兵に対する給与の支払などは、連邦政府の責任で行われた。法的根拠は、州兵による訓練やその他の任務実施について定めた合衆国法典第32編第502条（U.S.C.A 32 § 502）である。これにちなんで、同条に基づいて連邦任務のため動員される州兵の法的な位置づけを「タイトル32に基づく地位」（Title 32 Status）と呼ぶ。ただし、同時多発テロ以降、「タイトル32」に基づいて実施された空港警備は、厳密に言えば、命令による動員ではなく、知事の呼びかけに対し自発的に応じた州兵によって行われた活動といえる。

第三の形態は、各州の法令に基づいて、知事の責任と権限により行われる動員措置である。この場合の州兵に対する指揮権は、当然知事が行使し、任務の範囲はそれぞれの州にとどまる。ところで、知事の指揮下で州兵が出動する場合の要件や権限は、州ごとにまちまちであるといわれている⁽¹⁹⁾。同時多発テロへの対処についても、知事の判断や州法の規定によって、各州で州兵の運用に若干の違いが生じた可能性もあ

るが、連邦軍に特定部隊を編入するときのように特別な動員措置が州任務のためとられた形跡はない。

一方、いくつかの州では、連邦政府と別個の形で州兵の防衛活動が行われた。ペンシルヴェニア州における原子力施設警備などは、その一例であるが、同州広報局は、ニュースリリースのなかで空港警備と同様、原子力施設警備にあたった州兵を「自発的な参加者」（volunteer）と記述している。したがって、これも、知事の命令による動員措置というよりは、州兵の自発的な参加に基づいて行われた活動とみるべきであろう⁽²⁰⁾。

米国のシンクタンクであるブルッキングス研究所がまとめた報告によれば、同時多発テロ以降「国土安全保障」活動（海外活動を含む）に携わった州兵のうち、「タイトル10」によって動員された人員は、およそ2万8,000人、「タイトル32」に基づいて空港警備などにあたった人員は、ほぼ6,200人である。このほか各州において個別の活動（State duty）にあたった州兵がおおよそ1,400人いるが、言葉の明確な定義はされていないものの、これらの州兵は、やはり"volunteer"と表記されている⁽²¹⁾。以上の文献情報を踏まえると、知事の指揮下で行われた州兵の活動は、概ね自発的な参加に基づいて行われたものと思われる。

(3) 州兵の活動範囲と権限

安全保障問題に関する米国の調査機関である「米国科学者連盟」（Federation of American Scientists : FAS）は、動員された場合に州兵が有する地位を活動範囲と権限から次の三つに分類している⁽²²⁾。

- ① 「純然たる州任務に基づく地位」（Pure state status）
- ② 「合衆国法典第32編に基づく地位」（Title 32 status）：「州の指揮下で行う連邦任務」（state active duty）とも呼ぶ（「タイトル32」に基づく任務）

③ 「合衆国法典第10編に基づく地位」：「連邦政府の指揮下で行う連邦任務」(federal active duty)とも呼ぶ(「タイトル10」に基づく任務)

これらの分類は、順番こそ違うものの、概ねさきに紹介した三つの動員形態と重なり合う。州兵の活動範囲と権限は、ここであげた動員形態によってそれぞれ異なるが、その大きな背景となっているのが posse comitatus⁽²³⁾ と呼ばれる考え方である。

合衆国法典第18編第1385条(U.S.C.A 18 § 1385)は、憲法やそのほかの法律によって明示的に授權されていない限り、原則として連邦政府が軍隊を法執行活動(Law enforcement activity)に投入することを禁じている(いわゆる"posse comitatus act")。例外は、州の緊急事態に対する連邦政府の援助として行われる連邦軍の使用で、先に紹介したロサンゼルス暴動のケースはこれにあたる。

一般に中央政府の干渉を嫌う伝統が強く、警察・治安活動の多くが地方政府の権限にゆだねられている米国では、建国以来長らく「連邦軍の国内使用をタブー視する歴史的・法的文脈が存在する」といわれる⁽²⁴⁾。posse comitatusは、軍隊を警察・治安活動の領域に関与することから遠ざけようというもので、州兵の活動範囲と権限を規定する際、重要な基準として考慮される。それでは、州兵の権限は、posse comitatusとの関係で具体的にどのような形をとるのであろうか。

まず、①の「純然たる州任務」にあたっている州兵の場合、連邦軍に編入されているわけではなく、各州知事の指揮下で緊急事態に対処しているため、連邦政府による警察・治安目的での軍隊使用を禁じた posse comitatus は当然適用されない。したがって、あくまで警察や治安機関に対する補助という形ではあるが、知事の判断で多様な法執行活動にあたるのが許されることとなる。

次に②の「タイトル32に基づく任務」のため動員されている場合、先に紹介したとおり、職

務は連邦任務として遂行されるものの、指揮権はあくまで知事が握っており、やはり連邦軍部隊に編入されるわけではないので、posse comitatus は適用されない。ただし、特定任務のため動員される形になるので、活動範囲は、その分①より狭くなる。実際、同時多発テロ発生以降、「タイトル32に基づく任務」として行われた州兵の活動は、そのほとんどが各州における空港警備に限られていた。

これに対し、posse comitatus による影響を最も強く受けるのは、③のケースである。連邦政府によって動員された州兵は、連邦軍に編入され、各州知事の指揮権から離れる。そのため、このような状態にある州兵の活動には posse comitatus が直接適用され、法執行活動の範囲は、ほかのケースと比べて著しく限定されることとなる。同時多発テロ発生以降、③の形で動員された州兵は、むろん国外での任務にもあてられたが、一定数は国内で活動した。南北国境地帯での監視活動が代表的なものである。しかし、監視にあたって銃器の携帯が許可されないなど、その活動は、制約された状況の下で行われた。これは、posse comitatus が適用されたことで、州兵の法執行権限に影響が生じたためである。

同時多発テロ以降、米国では「国土安全保障」に占める州兵の役割を強めるべきだという観点から、posse comitatus についてその解釈を改め、連邦軍に編入された場合も含めて、州兵による法執行活動を広げようとする動きが浮上している。その一方、安易に州兵を連邦政府の指揮下で国内の警察的な活動に投入するのは、海外任務との「二重の地位」をうたった基本的な役割の空洞化につながる、との反論も根強く主張されており、州兵の法執行活動をめぐる論議は、当面続くと思われる。この問題については、州兵の将来的な役割との関係から第3章で改めて論じることとする。

2 州兵空軍による防空活動

同時多発テロは、国内便をハイジャックした上で民間施設や国防総省に向けて自爆するという、破天荒な「奇襲攻撃」であったが、州兵空軍の防空態勢は、即応性に欠け、迅速な対応とは言い難い状態にあった。FAA と北米航空宇宙防衛軍 (NORAD)、州兵空軍は、互いに連携し、ハイジャック機の突入を防ぐため戦闘機の緊急発進 (スクランブル) を続けたものの、初動段階での情報入手が遅れたことから、対処は後手にまわり、いずれも捕捉・強制着陸させることができなかつたのである。

当然のことではあるが、それは、NORAD の司令官であったエバーハート空軍大將が後に語っているように、州兵空軍は、米国内を運航している民間航空機を迎撃する任務を与えられておらず、また現実にそのような「脅威」を気遣う必要もなかつたためである⁽²⁵⁾。「脅威」が自らの内に潜んでいることなど、誰も想定し得ないことであった。

冷戦期を通じて米国領空に対する脅威として想定されていたのは、戦略核を搭載する旧ソ連軍の航空戦力であった。しかし、冷戦終結とソ連の崩壊後、米国の本土防空作戦は、もっぱら地域的脅威とされる国々からのミサイル攻撃に対する防衛に重点が置かれるようになった。その結果、米本土の防空活動にあたる戦闘機部隊が駐留する基地は大幅に削減され、テロが起こった時点では、わずか7個の水準に低下していた。米国内では、一時期その水準を維持することにすら異論があったともいう⁽²⁶⁾。航空機が米国の安全に脅威をもたらすという可能性は、ほとんど忘れ去られていたのである。

航空機によるテロという未曾有の事態を受けて、米国は、本格的な本土防空作戦に着手する。作戦は、「高貴な鷲」作戦 (オペレーション・ノーブル・イーグル: 防空作戦のほか、本土における防衛活動すべてを含む) と命名され、州兵空軍は、ワシントン、ニューヨークなど国内主要都市上空の警戒飛行 (Combat Air Patrol: CAP) を24時間体制で開始した。作戦開始後、常時警戒

態勢をとる基地は、事件前の7個から26個にまで拡大された⁽²⁷⁾。

警戒態勢が強化されたことで、飛行隊によるスクランブルの回数も飛躍的に増大した。エバーハート司令官の上院軍事委員会公聴会における証言によれば、事件前には、月7回 (2000年の場合) の頻度であったのに対し、テロ発生後は、1か月で41回に達した。また、通常なら月4ないし6ソーティほど行われていた NORAD の防空作戦に対する支援飛行は、マサチューセッツ州オーティス基地に駐留する部隊を例にとれば、月100ソーティを超えたという⁽²⁸⁾。作戦開始から3か月経過した時点で、防空活動のために行われた飛行回数は、延べ1万ソーティにのぼった⁽²⁹⁾。

「高貴な鷲」作戦は、このように防空活動の範囲や頻度を急激に拡大しつつ進められたが、作戦の実施要領に重大な変更が加えられたことも無視できない点である。テロ発生からほぼ2週間が過ぎた9月27日、ニューヨーク・タイムスは、ブッシュ大統領がエバーハート NORAD 司令官や、州兵空軍を統括する第1空軍のアーノルド司令官ら数人の空軍司令官に対し、米国の都市に脅威を及ぼす民間航空機の撃墜権限を与えたと報じた⁽³⁰⁾。また、報道の翌日には、FAA が飛行制限・禁止空域の設定を発表し、空域に止まっている民間航空機には強制着陸が指示されるとともに、それに応じない場合は、軍用機による「致命的な力の行使」 (use of deadly force) が加えられると警告した⁽³¹⁾。

2002年1月5日には、フロリダ州で小型機の高層ビル激突事件が起き、FAA と州兵空軍との連絡不備など、改めて不審な民間航空機に対する初動対応の問題が指摘される一幕もあったが、「高貴な鷲」作戦は、概ね順調に推移し、新たな大規模航空テロの発生を抑止する成果をもたらした。それを可能にした要因のひとつが、民間機の撃墜すら想定するブッシュ政権の非情なまでの姿勢を反映した作戦要領にあったことは確かであろう。

同時多発テロ発生以降、州兵は、様々な形で「国土安全保障」に貢献したが、防空活動は、州兵が本来有していた「本土防衛」という役割を復活させる呼び水になったといえる。なお、現在も州兵による防空活動は続いており、報道によれば、同時多発テロ以降、本年3月まで2万9,000ソーティにわたる警戒飛行が実施されている⁽³²⁾。

3 「タイトル32」による動員措置と空港警備

防空活動とともに、州兵による防衛活動のなかで中軸となったのが、各州の主要空港における警備活動である。2001年9月27日、ブッシュ大統領は、民間航空の安全確保に関する指針を発表したが、そのなかには、全米420空港で4か月から6か月の間警備活動を実施することと、その際の人的支援として、各州知事に対し州兵の動員を要請することが含まれていた⁽³³⁾。この大統領指針を受け、FAAは、国防総省におよそ5,000人の州兵を空港警備につかせるための調整を行うよう働きかけた。このような前段階を経て、各州知事による動員措置が本格化することとなる。ただし、前述したとおり、実際に出動した州兵の多くは、形式上は自らの意思に基づいて活動に参加したと思われる。

動員された州兵の大部分は、陸軍州兵であった。動員規模は、少なくともFAAが「目標値」としてあげた5,000人以上には達したとみられる。州兵総局のニュースリリースによれば、活動がピークを迎えた2001年12月末の時点で、全米の444空港におよそ9,000人の州兵が配置されていたという。州兵は、FAAや法執行機関による事前の活動訓練を受けた後、全米各地で空港施設の全体的な警備や、不審者の監視、手荷物検査といったセキュリティチェックの支援などにあたった。その大きな役割は、空港施設内で「目に見えるプレゼンス」を示すことによって、新たなテロの発生を水際で防ぎ、安全を確保することにあつた。

当初6か月以内と想定されていた警備活動は、

その後延長され8か月間にわたった。多くの場合、動員された州兵は、知事の指示により出身州において活動にあつたと思われるが、職務はあくまで連邦任務であつたため、出身州以外の地域に派遣されるケースもあつた。首都ワシントンのロナルド・レーガン空港で警備活動についていたヴァージニア州第29軽歩兵師団分遣隊の州兵達は、その一例であろう。同師団から出動した分遣隊の派遣先は、このほかメリーランド、マサチューセッツ、ニュージャージー、コネチカット各州にわたっており、場合によっては広域的に部隊配置が行われたことを示している。

空港警備についた州兵は、「タイトル32」を根拠とする法的地位に基づいて活動を実施した。その活動は、*posse comitatus*の適用対象外とされたため、法執行権限に大きな制約を受けることはなかった。「高貴なカラス」(Operation Noble Raven)と命名された西海岸ワシントン州の州兵による警備活動がその好例である。活動内容をQ&A形式で一般向けに説明した資料によれば、州兵は、ワシントン州の法令にしたがつて銃器を携帯し、必要とされる状況下では、州法を根拠とし、州司法長官の許可を得た上で「致命的な力の行使」を行う権限(*use of deadly force*)が認められていた。

「タイトル32」に基づく州兵の活動をめぐって問題となつたのは、出動した州兵に対する給与や特典などの扱いである。先に紹介したとおり、活動中の給与は連邦政府によって負担され、給与水準も「タイトル10」によって連邦軍に編入された場合と変わらない。ただし、「タイトル10」に基づく活動とは異なり、「タイトル32」の場合には、活動を終了した州兵に対して「退役軍人」(*veteran*)としての地位は与えられない。また、住宅ローンや再就職面での優遇措置も与えられないなど、いくつかの点で処遇に格差がある。これは、「タイトル32」による動員については、連邦軍に編入された州兵や予備役に対する各種特典について規定した「陸軍兵お

よび水兵民事救済法」(Soldiers and Sailors Civil Relief Act: SSCRA)が適用されないためである。

全米州兵協会(National Guard Association of the United States: NGAUS)は、このような問題点を改善すべく、各州の州兵協会に対して必要な法制度の整備を図るよう働きかけた。その結果、多くの州では、SSCRAに準じた特典や優遇措置を「タイトル32」によって出動した州兵に対しても与えることとなった。ただし、連邦法上の規定は改正されなかったため、基本的な問題の所在は、そのままの形で残された。その後、NGAUSは、2002年3月21日に各州で州兵組織の実質的な最高指揮者となっている「上級幕僚」のほか、大統領、議会関係者などに対して書簡と付属文書を提出して、SSCRAの対象に「タイトル32」によって出動した州兵を含めるよう要請し、処遇改善の促進を図っている⁽³⁴⁾。

「タイトル32」に基づく空港警備活動は、同時多発テロの記憶が未だくすぶり続けるなか、最も懸念されていた「空の安全」を確保する上で、防空活動と同様、大きな役割を果たした。活動が成果をあげた第一の要因は、州兵に対して警察・治安当局に準じる法執行権限が与えられたことにある。本来は軍隊である州兵が、警察活動を円滑かつ効果的に進める上で、この点は重要な前提要件であった。第二の要因としては、活動が知事の指揮権によって州主導で行われた点があげられる。州兵の活動は、各州において伝統的につちかわれてきた地域社会とのつながりを背景として行われた。そのことは、住民の安心感を高めるとともに、他方、警備態勢の強化に対する不満を緩和する上でも無視できない要素であったと考えられる。

4 国境警備と指揮権・法執行権限をめぐる論議

国境警備も、同時多発テロ以降行われた州兵による「国土安全保障」活動の代表例である。

国境警備は、出入国管理を担当する司法省移民帰化局(Immigration and Naturalization Service: INS、現在は新設された国土安全保障省に編入)を支援し、米本土へのテロリストの入国や大量破壊兵器関連物資などの搬入を防ぐため、カナダ、メキシコとの国境地帯で行われた。新たなテロの発生を水際で防ぐための活動という意味で、空港警備の場合と目的は同じであった。しかし、動員措置と指揮権の所在、法執行権限の範囲などは異なっており、これらの点が論議を呼ぶこととなる。

国境警備のため州兵動員措置が開始されたのは、2002年2月22日である。このとき国防総省は、連邦任務として国境警備につかせるため、1,700人規模の州兵動員を発表した。動員措置は「タイトル10」に基づいて行われたため、出動した州兵は、連邦軍の指揮下に編入されることとなった。空港警備の場合と同様、事前に訓練が行われたため、実際に活動が開始されたのは、3月初頭のことである。主に陸軍州兵から成る、およそ1,500人の州兵が6か月間国境警備任務についた。銃器の携帯を認めるべきだという提言もあったが、活動期間を通して州兵が銃器を携帯することはなかった。ワシントン州の州兵「上級幕僚」であるティモシー・ローエンバーグ陸軍少将は、その理由として、銃器を携帯した警備活動が *posse comitatus* に抵触するとみなされたことをあげている⁽³⁵⁾。

国境警備は、テロ発生以降ほぼ半年が過ぎた頃開始されたことになるが、INSや財務省関税局(Customs Service: 現在国土安全保障省に編入)は、すでに前年10月には、州兵による国境警備を要請していた。しかし、州兵組織の関係者と国防総省との間で、指揮権を州と連邦政府のいずれが握るべきか、出動した州兵に銃器の携帯を許可すべきかという問題をめぐって調整がつかず、正式な動員開始が遅れたといわれている。結果的に国境警備にあたる州兵は、連邦政府によって動員され、その指揮を受けることとなったが、州兵組織の関係者は、この決定に

強く反発した。州兵組織の実質的な統括者である「上級幕僚」が加入する全米「上級幕僚」協会 (Adjutants General Association of the United States) は、2002年2月25日に決議を採択し、各州知事や大統領、議会に対して次のような見解を発表した⁽³⁶⁾。

「恒常的に州兵を「国土安全保障」任務のため連邦軍に編入することは、州兵に対する知事の指揮権を侵食し、州の緊急事態と、連邦軍を支援するため行われる海外任務に備えた、州兵の錬度と即応性を低下させることにつながる。」

一方、全米州知事協会 (National Governors Association) も、「タイトル10」による国境警備のための州兵動員に反対して、2002年3月6日、大統領に決定の再考を求める書簡を提出した。反対理由としては、やはり知事の指揮権・部隊管理、州兵の錬度などに及ぼす悪影響があげられているほか、「タイトル32」の場合と異なり、「タイトル10」による動員が *posse comitatus* との抵触を引き起こすことを指摘している。なお、この書簡は、関税局が前年10月初頭、北部国境地帯警備のため「タイトル32」に基づいて州兵を動員するよう要請していたことにも言及している⁽³⁷⁾。

このように、連邦政府の指揮に基づいて国境警備のため州兵を使用することに対し、州兵組織の関係者や各州知事は、激しく反発した。州兵の国境警備をめぐる論議は、警察・治安分野への軍隊や中央政府の関与を嫌う伝統が、米国では未だ根強く残っていることを改めて示したといえる。国防総省が国境警備に限って連邦政府の指揮権にこだわった理由は、南北いずれの場合も長大な国境線を監視するという作業が複数の州にわたる「広域作戦」になる点を考慮したためであろう。しかし、州兵による警察的な広域活動は、既に麻薬取締・捜査に対する支援という形で、しかも「タイトル32」に基づいて行われてきた経緯がある。全米州知事協会は、この点を例証として、国境警備も「タイトル32」に基づいて行われるべきだと主張した。

輸送インフラと国境の警備・監視は、人と物の移動を最低限保障しつつ、新たなテロの危険性を封じ込める困難な作戦の核心であった。空港警備と同じく、目に見える形で軍隊である州兵が監視活動にあたったことは、テロの再発を防止する上で大きく寄与したと思われる。ただし、国境警備をめぐる明らかになった、指揮権をめぐる国防総省と州兵組織や州政府とのあつれきは、今後再び同様の問題を引き起こすおそれがある。また、*posse comitatus* が適用された結果、活動に一定の支障が生じた可能性もあり、国内治安活動にあたる州兵にとって、「タイトル10」と「タイトル32」のどちらに基づく法的地位が望ましいのかという本質的な問題は、未解決のまま残されたといわざるを得ない。

5 そのほかの「国土安全保障」活動

(1) 原子力施設の警備

州兵による「国土安全保障」活動のなかで、重要施設の警備は最も重視された分野であるが、原子力施設も、新たなテロ攻撃による被害が及ぼす影響の大きさから、空港や港湾など輸送インフラ・物流拠点とともに安全確保が急がれた。原子力施設警備にあたった州兵は、空港警備や国境警備とは異なり、各州知事の判断で動員された。したがって、法的地位は「純然たる州任務」を遂行するため与えられた形 (前記 "Pure state status") になっており、法執行活動に際して *posse comitatus* が適用されることはなかった。

同時多発テロ以降、連邦政府は、FAA が施設周辺の飛行制限措置を発表したほか、州兵空軍による上空監視飛行を実施するなど、原子力施設の安全性確保に意を注いだ。しかし、地上における警備態勢は、十分ではなかった。そのため、原子力規制委員会 (Nuclear Regulatory Commission : NRC) は、施設を管理する原子力会社に対して、警備態勢の強化を指示した。各州で原子力施設警備のため州兵動員が開始され

たのは、このような動きを受けたものである。実際に州兵を動員した州には、フロリダ、ペンシルヴェニア、ニューヨーク、ニュージャージー、マサチューセッツなどがある。

フロリダ州の場合を例にとると、2001年10月31日に原子力会社は、ジェブ・ブッシュ知事に対し、警察・治安当局による警備活動への州兵の支援について要請した。動員は迅速に行われ、早くも翌11月1日には、州兵が二つの原子力施設に派遣されている。出動した州兵は、銃器を携帯し、24時間体制で施設出入口の安全チェックや施設周辺での監視活動にあたった。

ペンシルヴェニア州の場合も、動員措置が開始されたのは、フロリダと同時期の2001年11月2日である。活動期間は、当初数日間の予定であったが、その後大幅に延長され、翌年の12月末までほぼ1年間にわたって継続することとなった。なお、ペンシルヴェニア州のシュワイカー知事は、空港警備と同様の給与・特典が受けられるよう、原子力施設警備につく州兵の動員も「タイトル32」に基づく形に変えることを連邦政府に要請した。ただし、連邦政府は、この要請を受け入れなかったようである。

(2) 連邦議会の警備

立法府である連邦議会が国家意思決定に果たす役割の重要性は言うまでもない。議会もまたテロ攻撃の目標となる可能性が大いに懸念された。本来連邦議会の警備活動は、議会警察(Capitol Police)が担当している。議会警察は、議会建物や周辺の公園・路地などの警備、議員・議会職員とその家族の護衛を全米で行うことを任務とした組織である⁽³⁸⁾。しかし、同時多発テロ以降の国家的緊急事態において、議会警察にかかる負担は、余りに大きかったため、連邦議会は、コロンビア特別区の州兵に対し支援を要請した。なお、正確に言えばコロンビア特別区は連邦議会の直轄地であり、州ではない。

州兵の警備活動が始まったのは、2001年11月16日である。州兵は、議会周辺の10か所に配置

され、90日間にわたって交通整理や車両検査を行った。ちなみに、州兵がこのように連邦議会の警備にあたった例は、これが最初ではない。1968年に黒人公民権運動の指導者キング牧師が暗殺され、ワシントンで暴動が発生した際、12日間にわたって州兵の警備活動が行われた。また、1930年代に第一次大戦の退役軍人が待遇改善を求めて請願活動を行ったときも、議会警備のため州兵が出動している⁽³⁹⁾。

(3) その他輸送インフラ等の警備

輸送インフラ・物流拠点は、新たなテロ攻撃を呼び込む「ぜい弱な窓」としての性格を持っていた。空港以外にも、重要警備対象とされた輸送インフラや物流拠点は少なくない。最初にあげられるのが港湾の警備である。港湾警備は、本来沿岸警備隊の担当であるが、州によっては、知事の判断で州兵を出動させることもあった。先に紹介したフロリダ州がその実例である。州兵の動員が始まったのは、2001年11月上旬で、活動期間は、翌年4月までほぼ5か月間続いた。州兵は、M16ライフルで武装し、マイアミ港など主要港湾で船の乗客や荷物の検査、港湾周辺と物資集積場の警備などにあたった。動員規模は、300人以上に達したといわれる。

そのほか、ニューヨークなど主要都市の地下鉄や全米の高速道路、サンフランシスコの金門橋(The Golden Gate Bridge)といった重要施設でも、州兵による警備活動が行われた。これらの活動は、原子力施設や港湾の警備と同様、各州知事の動員措置に基づいて行われたとみられる。法執行権限の程度と範囲については不明である。

6 州兵による「国土安全保障」活動の総括

同時多発テロ以降行われた州兵の活動は、概ね次の四種類に大別することができよう。

- ①海外で行われた対テロ作戦への参加
- ②米本土における防空活動
- ③米本土における警察・治安活動

④米本土における復旧支援・民生活動

これらは、いずれも同時多発テロが起きる前から州兵が行っていた活動である。海外作戦への参加実績については、既にみてきたとおりである。防空活動についても、冷戦期から空軍州兵がもっぱらこれを担当してきた。警察・治安活動については、ロサンゼルス暴動など多くの参加例がある。復旧・民生活動についても、大洪水や寒波といった自然災害などで州兵が果たしている役割はよく知られている。したがって、形式的にいえば、同時多発テロによって州兵の性格が大幅に変わったわけではない。しかし、実体的な面でいえば、州兵の任務と役割に一定の変化が加わったことは確かであろう。

先にふれたように、同時多発テロは、その被害と国民生活への波及効果の大きさから、米国にとってこれまでにない緊急事態となった。それまでも米国内でテロや暴動・災害などは起きていたし、そのたびに州兵は治安維持や民生支援のため活動を続けてきた。今回の事態もあくまでテロ対処としてとらえれば、国内で行われた州兵活動の多くが、警察・治安機関への支援であったことは当然といえる。狭い意味での軍事的活動として行われたのは、防空活動くらいであった。州兵の活動は、実態面をふまえば、非軍事的側面を多く含んだ「国土安全保障」活動と呼ぶのが正確であろう。本稿の標題で「国土安全保障」という言葉を用いた理由もそこにある。

しかし、ブッシュ政権が同時多発テロを「戦争」と呼んだことは、外敵によって自国が武力攻撃にさらされたという強烈なイメージを米国民に与えた。国民がテロを「戦争」と受け止めたことで、州兵の活動は、実態としては警察的なものでありながら、活動範囲の広域化などもあって、「米国本土の防衛」として位置づけられた。テロ対処と「戦争」がほとんど同義化してしまったため、その意味合いが大きく変わったのである。同時多発テロは、従来のテロ対処の枠を超えた新たな任務と役割を州兵に与えた

といえよう。

州兵の防衛活動は、輸送インフラや重要施設の警備に重点が置かれ、概ね順調に進捗した。州兵が本土の安全確保に寄与した点は、何よりもその組織的動員力にある。空港警備や国境警備にあたって、州兵の支援は必要不可欠であった。また、地域社会との伝統的結びつきという点からも、州兵の果たした役割は大きい。警備活動のため行われた州兵の展開は、「目に見えるプレゼンス」としてテロ再発への抑止力となるとともに、活動が全米規模で展開されることによって、本来有していた「郷土防衛隊」としての性格を復活させるという副産物をもたらした。

近年、州兵の役割といえば、海外作戦の補充戦力という側面に焦点が当てられる傾向が強かった。同時多発テロ以降の活動を通して、州兵は、文字どおり「本土防衛」の最前線を担う「National Guard」として評価されたといえるだろう。しかし、その一方で、動員措置、活動範囲や権限のあり方をめぐる連邦政府と州の対立、出動した州兵に対する処遇面の不均衡など様々な問題も明らかになった。これらの問題は、基本的には今も解決されないまま、州兵の将来像をめぐる論議を呼びおこしている。

Ⅲ 「国土安全保障」と州兵の役割をめぐる論議

米本土で大規模テロが発生する危険性や、近い将来「国土安全保障」が新たな安全保障問題の焦点になるという認識は、同時多発テロによって初めて生まれたものではない。クリントン政権の頃から、安全保障関係者の間で、この問題は精力的に論議されてきた。「国土安全保障」を管轄する専門行政組織の新設を含め、論議は多岐にわたったが、なかでも代表的な提言とされているのが、ブッシュ政権発足から間もない2001年1月31日に「21世紀国家安全保障委員会」（いわゆるハート・ラドマン委員会）が発表した

『国家安全保障へのロードマップ・変化への指令』と題する報告書（以下、『ハート・ラドマン報告』）である。『ハート・ラドマン報告』は、州兵の任務と役割について次のように提言している⁽⁴⁰⁾。

「国防長官は、大統領の指示により「国土安全保障」を州兵の「一義的な任務」(a primary mission) とするべきであり、そのような任務を遂行するべく、州兵は再編され、固有の訓練を受け、適切な装備を提供されなければならない。……州兵は、災害や特に大量破壊兵器（がもたらす脅威）を含む緊急事態への備えと対応を担う行政機関に対して支援を拡大できるよう、現在もっぱら海外での戦闘に備えて割り当てている資源の再配分を行うべきである。……本委員会は、その歴史的かつ憲法上の任務である「国土安全保障」を遂行し得るよう、州兵が再編されることを提言する。」

同時多発テロ発生前から、既に州兵と「国土安全保障」をめぐる論議が進んでいたことをうかがわせるものであるが、提言の焦点が第1章でふれた州兵の「二重の地位と任務」という問題に向けられていることがわかる。そして、この問題をめぐる論議は、テロ発生以降、さらに具体的な形で展開されることとなるのである。

1 「二重の地位と任務」をめぐる論議

先にふれたとおり、州兵には、国内緊急事態への対処と海外軍事作戦への支援という、「二重の地位と任務」が与えられている。しかし、同時多発テロ発生の前後から、州兵の将来像や安全保障に果たす役割との関係で、この「二重の地位と役割」の見直しをめぐる論議が活発となっている。ここでは、米国における「国土安全保障」問題に関する代表的なシンクタンクとして知られる「アンサー」(Answer)の機関誌『ホームランド・セキュリティー・ジャーナル』に掲載された論文から、論議の概要を紹介する⁽⁴¹⁾。

州兵と「国土安全保障」との関係をめぐる論議は、大まかにいえば三つの立場に分けること

ができる。第一の立場は、州兵に与えられる安全保障上の役割を、ほぼ現行のまま維持し、その範囲内で「国土安全保障」への関与を漸進的に拡大していこうという見解をとる。これに対し、第二の立場は、「二重の地位と役割」については、基本的に維持するものの、比重を国内での活動に置き、州兵を「国土安全保障」活動の主導的な組織へ変えていくことを主張する。第三の立場は、州兵に頼らず、むしろ現状では組織化されていない各州の「民兵」が潜在的に有している能力を高く評価し、これを強化することを唱えている。

まず、第一の立場からその見解をみていこう。フロリダ陸軍州兵参謀長マイケル・フレミング大佐は、大要次のように述べる。

＜「国土安全保障」は、今後州兵にとって一義的な任務であり続けるだろう。しかし、この分野における（各機関の）最終的な任務と責任は、未だ確定されていない。州兵がこれまで国内緊急事態への対処に貢献してきたのは、そのユニークな「二重の地位」によるものである。州兵は、「国土安全保障」において主導的な役割を求めべきではない。国内緊急事態における州兵の役割は、常にほかの行政機関に対する支援であった。この基本的な構造を変えようとすることは、米国の文化と伝統をも大きく変えてしまいかねない。＞

フレミングの見解は、建国以来の歴史的伝統として米国民の意識を支配している、軍隊による警察活動への距離感という問題を多分に意識したものである。国内における事態は、基本的に警察作用の領域に属する事柄であり、州兵の役割は、あくまで現状の「二重の地位」を踏まえた支援的なものに徹するべきだということであろう。「二重の地位」を基本的な前提とする限り、補充戦力として海外作戦に参加することも、引き続き州兵の重要な任務とされることとなる。このような見解は、全米州兵協会の会長であるリチャード・アレキサンダー退役陸軍少将なども唱えており、州兵組織や州政府関係者

の多くが支持している立場とみられる⁽⁴²⁾。また、トーマス・ホワイト陸軍長官もこういった見解を支持している政府関係者のひとりで、「国土安全保障」は、州兵にとって一つの任務ではあるが、それだけの特定任務ではない。」と述べている⁽⁴³⁾。

続いて第二の立場を主張した例として、退役陸軍少将で戦略評価センター（Strategic Assessment Center）の部長であるドナルド・エドワーズと、退役陸軍大佐で同センターの上級研究員であるリチャード・ダンの共同論文をあげよう。彼らの主張は、概ね次のようなものである。

＜現在補充戦力が与えられている役割は、連邦軍だけでは遂行できない戦略目的を達するために追加戦力を提供することにあるとされている。このような考え方は、冷戦期には有効であったが、脅威の内実と戦闘の方式が著しく変化してしまった今日、果たして意味を成しているといえるだろうか。現在我々が直面している脅威に対処するためには、州兵が明確な形で「国土安全保障」任務を担当することが重要である。「国土安全保障」は、戦闘任務であって、軍事組織のみがこれを効果的に行うことができる。＞

エドワーズらの見解は、今や米国にとっての主要な脅威は本土に対する攻撃に移行したという認識に立って、州兵の持っている人的・物的資源の多くを海外任務から「国土安全保障」活動へと振り向けようというものである。あからさまに「二重の地位と役割」に対して、根本的な改変を加えることまでは主張していないが、その利点については、さほど言及していない。また、「国土安全保障」にあたる諸組織のなかで州兵が主導的役割を占めることを主張している点も注目される。

同様の主張をさらに強めている例としては、米国の代表的シンクタンクとされるヘリテージ財団が2002年1月に発表した『米国本土の防衛』と題する報告書がある。この報告書は、「州兵は、連邦軍に対する戦務支援等の任務から開放され、テロ攻撃から米本土を守るための活動に

従事すべきだ。」と提言している⁽⁴⁴⁾。また、同じヘリテージ財団の政策アナリストであるジャック・スペンサーは、「米本土は、今や戦場（Theater of War）である。州兵は、その構成員にとって地域社会が生活と労働の場であるという理由から、「国土安全保障」の主導的な軍事組織として適している。州兵は、本土に対する攻撃の際、地域における初動対応機関（first responder）を支援することのみならず、自ら初動対応機関となることもできる。」と述べ、「国土安全保障」に果たす州兵の役割を促進させるよう訴えている⁽⁴⁵⁾。

このように、「二重の地位と任務」をめぐる双方の見解は、一見対比的なものとなっているようにみえるが、両者の見解には、どの程度の開きがあるのだろうか。この問題を考える際に格好の材料となるのが、『ハート・ラドマン報告』の提言に対する解釈である。同報告をめぐるフレミングとエドワーズらの主張は、それぞれ次のとおりである。なお、便宜上それぞれの立場を「現状維持派」、「現状見直し派」と呼ぶこととする。

＜第一の立場・「現状維持派」＞

- ・報告は、「国土安全保障」を州兵の「最優先任務」とすることを提言したものではない。
- ・報告をまとめたラドマン下院議員は、「多分に誤解されているが、報告の真意は、州兵の任務と役割について現状を維持することにあつた。」という趣旨の証言を行っている。

＜第二の立場・「現状見直し派」＞

- ・確かに、報告は「国土安全保障」を州兵の特別・最優先任務（the primary mission）とすることまで提言したものではない。
- ・しかし、海外任務への対応力を維持しつつ、同時に州兵の持つ資源や人員を現在より「国土安全保障」へと振り向けていくことは重要である。

ここで、両者の見解にある共通項が含まれていることに気づく。さきに紹介した『ハート・ラドマン報告』で州兵についてふれたくだりを

想起されたい。報告の原文は、"the primary mission"ではなく、"a primary mission"という言葉を用いていた。この違いは、単なる言葉の問題に止まらない重要性を含んでいる。つまり、同報告の提言は、(今後州兵の任務として「国土安全保障」は重要なものとなるが、それだけに特化するべきではない。海外作戦に対する関与は引き続き行われるべきだ。)という趣旨のものであったと考えられる。「現状維持派」も「現状見直し派」もこの点について共通した認識を抱いていることは明らかである。その意味で両者の論争は、「二重の地位と任務」自体への賛否というよりも、見直しをどの程度進めていくかという、現実的な視点からの政策的対立とみることができるだろう。いずれが優勢な見解となるかは、今後の政治動向によると思われる。

これらの見解に比べて第三の立場は、「国土安全保障」活動を担う主体について「原理主義」的とさえ感じられる先鋭的な主張を展開している。ここでは、退役陸軍大佐で国防分析研究所(Institute for Defense Analysis) 研究員を務めたジョン・ブリンカーホフの見解を取り上げる。ブリンカーホフは、レーガン政権時代に連邦緊急事態管理庁(Federal Emergency Management Agency: FEMA)で緊急事態に対する即応計画や民間防衛計画の策定にあたった経歴を有する。ブリンカーホフの主張は、大要次のとおりである。

<長らく連邦任務に使用されてきた結果、州兵は、合衆国憲法が規定する本来の「民兵」(Militia)としての性格をすでに失った。州兵は、もはや連邦軍と同様、余りに職業軍隊化された集団と化してしまっている。州兵が有している装備は、国内緊急事態では役に立たない高額なもので、動員に際しても時間と経費がかかる。「国土安全保障」については、州兵に依存するよりも、むしろ活動経費が安く、もっぱら知事の判断によって運用できる「民兵」を活用すべきだ。建国時の理念を体現する組織でありながら、現在実質的な形では存在しない「民兵」

を「国土安全保障」のため復活させなければならない。>

むろん、ブリンカーホフは、州兵による「国土安全保障」任務を全面的に否定はしていない。ブリンカーホフ主張の特徴は、安全保障戦略における「国土安全保障」の重要性をエドワーズら「現状見直し派」よりもさらに踏み込んだ形で認識していることと、「二重の地位と任務」に対して強い疑念を抱いていることであろう。ところで、ブリンカーホフは、こういった州兵以外の地域防衛組織として "Militia" のほか、"State Guards"、"State Defense Forces" などの用語を用いているが、これらはどのような組織なのであろうか。

先に紹介したように、二度にわたる世界大戦の間、州兵は、巨大な補充戦力として海外作戦のため動員された。米本土に直接軍事攻撃が加えられる可能性は希薄であったものの、各州では、不測の事態に備え、州兵とは別に志願制による防衛組織を設置した。これが "State Guards"、または "State Defense Forces" などと呼ばれるものである。「民兵」の任務は、敵国による浸透作戦への対応、法執行活動などであった。しかし、「民兵」は、州兵の本土帰還と踵を接するようにその役割を失い、第二次大戦後は、1980年代に一度復活に向けた動きがあったのを例外として、多くの州で消滅してしまった⁽⁴⁶⁾。

しかし、いくつかの州、例えばジョージア、ニューヨーク、オハイオ、テネシー、テキサス、ヴァージニアなどでは、「民兵」は、今も州兵に対する補助的組織として存続している。同時多発テロ以降、ジョージア州やヴァージニア州では600人から700人の「民兵」が支援活動のため動員されたという。動員された「民兵」は、生物化学兵器使用に対する警戒、米軍基地警備など様々な分野で州兵の活動を支援した⁽⁴⁷⁾。これら「民兵」は、各州の州兵本部、最終的には知事の指揮を受け、知事の判断にしたがって活動した⁽⁴⁸⁾。

「民兵」と呼ばれる集団のなかには、州兵とは異なり、緊急事態に対処する上で必要とされる動員力や専門的技能に欠ける、組織化されていない小規模な集団も多いと思われる。また、プリンカーホフ自身も指摘している点であるが、「民兵」が地域の緊急事態において主導的な役割を占めることに対して、当然州兵組織からの反発も予想される。建国の理念に立ち返ることを主張するプリンカーホフの主張は、同時多発テロ以降「本土防衛」への意識が高まるなか、心情的なレベルで米国民の共感を集める可能性がある。ただし、将来支配的な見解になるかどうかは明らかでない。

2 posse comitatus をめぐる論議

「二重の地位と任務」という原則に関わる論議と密接に連動するが、posse comitatus も盛んに論議されているテーマである。同時多発テロ以降、この問題が現実の州兵活動に大きな影響を与えてきたことは、既にもてきたとおりである。このテーマをめぐる論議も、大まかにいえば、「現状維持派」と「現状見直し派」に分れて展開されており、その対立軸は、概ね「二重の地位と任務」をめぐる論議のそれと符合している。それぞれの主張を概観すれば、次のようになる。

<「現状維持派」>

「二重の地位と任務」をめぐる論議の場合と同様、州兵組織の関係者や州政府関係者の間で支配的な見解である。先に紹介したアレクサンダー全米州兵協会会長の主張は、その代表的な一例といえるだろう。同会長は、議会公聴会の証言で、「posse comitatus を廃止したり、重大な改変を加えようというあらゆる試みは、各州知事および州政府関係者達から猛烈な反発を受けるであろう。……州兵と連邦政府とのつながりが最上の形で活かされるのは、州兵が「タイトル32」の下で posse comitatus と抵触することなく活動ができる場合である。」と述べている。また、同会長は、このように posse

comitatus と州兵活動との関係について現状維持を主張する立場から、全米州兵協会として「タイトル32」の適用範囲を拡大することを議会に要請している⁽⁴⁹⁾。

<「現状見直し派」>

同時多発テロ以降、政府関係者や議員のなかから posse comitatus について見直しを主張する動きが現れている。ひとつの例が、ポール・ウォルフォヴィッツ国防副長官の見解である。ウォルフォヴィッツ副長官は、2001年10月4日、上院軍事委員会における公聴会で見直しを主張するジョン・ワーナー共和党議員の質問に対して次のように答えている⁽⁵⁰⁾。「議員の見解を強く支持いたします。国防総省は、その組織的特性ゆえに有する特別な能力により、国内におけるいかなるほかの組織よりも（「国土安全保障」のため）多くの事を遂行することが可能であります。」

ウォルフォヴィッツ副長官の見解は、比較的抑制された言葉で述べられているが、国防総省・軍による警察活動への関与を拡大していこうという意図が明瞭にうかがえる。このほかの例としては、「posse comitatus はもはや時代遅れの概念だ」と指摘する民主党上院議員のマックス・クレランドによる次のような主張がある⁽⁵¹⁾。「これ（同時多発テロ）は犯罪ではない。これは戦争である。国防総省は、テロとの戦いにおいて主導的な地位につくべきだ。」連邦軍に編入された場合を除いて、posse comitatus は、州兵の活動に原則として影響を及ぼさないが、こういった見解は、今後の州兵活動に大きな影響を与える可能性もある。

3 州兵と「国土安全保障」をめぐる論議の総括

これまで述べてきたことの要約になるが、同時多発テロをあくまで従来の観点から「犯罪」としてとらえる立場は、警察活動に軍や中央政府が過度に介入することに対して警戒的であり、「国土安全保障」における州兵の役割を支援的

なレベルに止めるよう主張する。したがって、こういった見解をとる者は、「二重の地位と任務」、posse comitatusについては、いずれも現状維持を唱えている。これに対し、同時多発テロは、犯罪の域を越えた「戦争」だと主張する立場は、州兵を含めた軍組織の警察活動・権限を強化し、「国土安全保障」において主導的な役割を与えるべきだと訴える。こういった見解をとる者にとって、「二重の地位と任務」、posse comitatusは、当然今後見直しの対象となる。

いささか図式的に言えば、以上のような整理ができよう。むろん、こういった論議の背景には、組織的利害も多分にからんでいると思われる。海外任務を大幅に減らされる可能性に対する州兵組織の関係者による反発は、その好例であろう。しかし、州兵と「国土安全保障」をめぐる一連の論議を通して、憲法の理念や米国社会の歴史的伝統、そして連邦政府と州との関係といった、本質的・理念的な問題が改めて問い直されたことも事実である。それは、州兵の将来的な役割が、米国にとって軍事領域に止まらない、政治的・社会的広がりをもった課題として提示されたということの意味するものである。

おわりに

2002年6月6日、ブッシュ政権は、米本土の安全確保を担う新たな行政機関となる「国土安全保障省」(Department of Homeland Security)の創設を発表した。すでに同時多発テロの発生からほぼ1か月後の2001年10月8日、「国土安全保障局」(Office of Homeland Security)がホワイトハウスに設置されていたが、人員や体制の面で多分に過渡的な性格は否めなかった。国土安全保障省は、連邦政府機関で法執行活動にあたる部署の多くを吸収し、テロ対策などを統括する巨大組織として、本年(2003年)1月24日に発足した。それでは、「国土安全保障」活

動を実施する上で、同省と州兵との関係はどのようになっているのであろうか。

結果的にいえば、州兵が同省の指揮命令系統に組み入れられることを主張する声は大勢とはならず、組織上はこれまでの形を維持することとなった⁽⁵²⁾。これは、州兵の活動を「国土安全保障」に特化せず、「二重の地位と任務」を当面維持する決定が下されたことを意味するものであろう。その一方で、州兵と同省との活動範囲や権限をめぐる調整がどのように行われるのか、明確な判断は示されなかった。

このほかにも、米軍の組織再編や軍事戦略の動向などによって、州兵をめぐる環境は大きく動いている。2002年5月17日には、米軍組織再編を目指した「統一軍団計画」(Unified Command Plan:UCP)の一環として、「本土防衛」を担当する統合軍団である「北方軍団」(Northern Command)の創設が発表された。北方軍団は、防空作戦も統括することになっており、当然州兵の活動にも影響が及ぶと予想される。このほか、ラムズフェルド国防長官が推進している、いわゆる「米軍トランスフォーメーション計画」も、州兵の活動に今後大きな影響を与える可能性がある。「トランスフォーメーション計画」は、冷戦期の重厚長大型国防組織を抜本的に改め、米軍をより効率的で機動性をもった部隊へ変えていこうとするものだといわれている。そのなかで焦点のひとつとして浮上しているのが、州兵など補充戦力の見直し問題である。

現在、国防総省は、「予備戦力の包括的見直し」(The Reserve Component Comprehensive Review)と呼ばれる作業を進めている。研究作業の主な目的は、従来補充戦力が果たしている機能の多くを連邦軍に移すことで、州兵など補充戦力の任務を「国土安全保障」などに重点配分するとともに、それらの動員にかかる手間を省くことで、連邦軍の海外作戦に対する即応性を向上させることにあるといわれている⁽⁵³⁾。研究の背景にあるのが、米軍の機動性を重視す

る「トランスフォーメーション計画」にあるのは言うまでもあるまい。

むろん、この「見直し」作業に対しては、州兵組織の関係者などから、州兵には連邦軍に適さない特定任務があること、任務の多様性にこそ補充戦力の存在意義があること、補充戦力への依存低下は、部隊運用の上でかえってコスト高につながるなど、様々な理由から反発する声が強くあがっている⁽⁵⁴⁾。「見直し」作業の方向性は、先に紹介した「現状見直し」派の主張と重なり合うところが多いように思われるが、いずれにしても「見直し」作業の結果は、州兵の将来的な役割を見通す上で重要な目安となるであろう。

州兵の「国土安全保障」活動は、今も続いている。大量破壊兵器開発・テロ支援を理由として、米国はイラク攻撃に踏み切ったが、直前の本年3月17日、米本土では、国土安全保障省のトム・リッジ長官によって、国内の安全を確保する「もうひとつの戦い」として「自由の盾」作戦（オペレーション・リバティ・シールド）が発動された。作戦は、「高貴な鷲」作戦同様、重要施設の警備などを中心として進められた。先にふれたとおり、国土安全保障省と州兵の間に指揮命令関係はないので、リッジ長官は、各州知事に対して施設警備のため州兵を動員するよう「要請」を行った。各州では、この要請に応じて一定規模の州兵を「州任務のため」という名目で動員したものとみられる⁽⁵⁵⁾。

同時多発テロを契機として、「国土安全保障」に占める州兵の役割は拡大し続けてきた。その背景には、テロを「戦争」と呼んだブッシュ政権の姿勢と、それを受け入れ、軍事組織による警察活動への一定の関与を望んだ米国民の意識があったと考えられる。「(近年米国では)法執行の準軍事化と軍の法執行関与進展という両方向からの接近という状況が一つの傾向となりつつある」⁽⁵⁶⁾との指摘があるが、同時多発テロ以降、米国では、まさにそのような状況が劇的な形で現出したといえよう。

しかし、州兵の役割をめぐる論議の経過が必ずしも単線的なものでなかったことは、既にみてきたとおりである。「二重の地位と任務」や posse comitatus などをめぐる論議は、未だ決着していない。州兵にとって「国土安全保障」は「重要任務のひとつ」(a primary mission)に止まるのか、それとも「固有の特別な重要任務」(the primary mission)となるのかという問題は、今後の米国における治安情勢の推移や軍事戦略見直しの方向性、国民意識の動向など、複合的な要因によって左右されると思われる。

同時多発テロ以降行われた州兵の活動は、緊急時における軍隊の警察活動とその意義、連邦政府と州との関係、安全保障戦略における補充戦力の位置づけなど、様々な課題を提示した。本稿では、米国における国内安全の確保を、州兵という軍事組織の役割という観点からみてきたが、わが国の場合、州兵のような巨大補充戦力は存在せず、中央と地方の関係も米国とは異なる。しかし、有事法制論議との関係で、緊急時における警察と自衛隊の任務分担や、地方公共団体の役割について国民の関心は高まりつつある。わが国としても、米国の「国土安全保障」と州兵をめぐる動向については、今後さらに注視していく必要があるだろう。

注(1) U.S. Senate Committee on Appropriations Press Release May 7, 2002, "Hearing on Homeland Defense/Supplement Request : Testimony of Defense Secretary Rumsfeld" <<http://www.senate.gov/appropriations/releases/record>>

(2) 合衆国法典第32編第101条第4項・第6項/U.S.C.A 32 § 101(4), (6)

(3) 外務省「米陸軍州兵(National Guard)について」『広報アンテナ』1969.11 p.28.

(4) 一般に州兵は、予備役とともに「予備戦力」(Reserve)と標記されることが多いが、本稿では、狭義の予備役との混同を避けるため、便宜的に「補充戦力」という用語を用いる。

- (5) Charles E. Heller, "Total Force: Federal Reserves and State National Guards" Sam C. Sarkesian/Robert E. Connor Jr,(ed.), *America's Armed Forces - A Handbook of Current and Future Capabilities*, Greenwood Press, 1996 p.158.
- (6) Trevor N. Dupuy (Editor-in-Chief), *International Military and Defense Encyclopedia* Vol. 4 Brassey's (US) Inc. 1993 p.1901.
- (7) 自衛官定員数については『防衛ハンドブック』2003年版(朝雲新聞社) p.219.
- (8) Global Security.Org, "Army National Guard History"
<<http://www.globalsecurity.org/military/agency/army/arng-history.htm>>
最終的にベトナムに展開した陸軍州兵は約7,000人であったという。
- (9) Dupuy, op.cit., p.1901.
- (10) James Kitfield, "Reservists guarded on Rumsfeld's ideas" *National Journal*, 2003.2.8 p.459.
- (11) ここでは、州兵総局による湾岸戦史など次の文献に依拠した。
<湾岸危機・戦争>
Les' Melnyk, *Mobilization for the Storm: The Army National Guard in Operations Desert Shield and Desert Storm*, National Guard Bureau Office of Public Affairs Historical Services Division, 2001.
National Guard Bureau Historical Services Division, "Air National Guard Heritage"
<<http://www.ang.af.mil/history/heritage.asp>>
"Army National Guard History" op.cit.,
<ロサンゼルス暴動>
『朝日新聞』1992.5.1, 5.2, 5.3, 5.11, 5.14
James D. Delk, "Military Assistance in Los Angeles" *California National Guard's 150th Anniversary*, September, 1999.
- (12) United States Department of Defense, Conduct of the Persian Gulf War, April,1992 p. 471.
- (13) Proclamation 6427 of May 1, 1992: "Law and Order in the City of Los Angeles, and Other Districts of California" Federal Register, Vol.57-No.87/ May 5, 1992
- (14) Seena Simon, "First to act" *Navy Times*, 2001.9.24.
- (15) Russell C. Davis, "Dual Mission: Executed as Designed" *National Guard*, January/February, 2002 p.51/この「5万人」という数字のなかには、連邦政府のほか各州政府によって動員された州兵も含まれていると思われる。
- (16) "Remarks at the National Day of Prayer and Remembrance Service" September 14, 2001 *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol.37-No.37 p.1309.
- (17) Proclamation 7463 of September 14, 2001: "Declaration of National Emergency by Reason of Certain Terrorist Attacks" *Federal Register*, Vol.66-No.181/ September 18, 2001.
- (18) Executive Order 13223 of September 14, 2001: "Ordering the Ready Reserve of the Armed Forces to Active Duty and Delegating Certain Authorities to the Secretary of Defense and the Secretary of Transportation" *Federal Register*, ibid.
- (19) 岩下剛「いわゆる「領域警備」概念について—先進各国における領域侵犯事案への対処の仕組みの紹介」『警察学論集』2001.12 p.28.
- (20) "Gov. Schweiker directs PA National Guard to join state police in joint security effort at state's nuclear facilities" State of Pennsylvania News Release November 2, 2001 <http://sites.state.pa.us/PA_Exec/Military_Affairs/PAO/pr/nuclear.htm>
- (21) Brookings Institution, *Protecting the American Homeland: A Preliminary Analysis*, 2000 p.156. "Table E-1. Guard and Reserve Components of Homeland Security and Antiterror Foreign Operations"

- (22) Federation of American Scientists, "Army National Guard" <<http://www.fas.org/irp/agency/army/guard>>
- (23) "posse comitatus" について、特に定訳といったものはないようである。本稿では、次の文献に依拠して、訳語はつけずにそのまま posse comitatus という標記を用いた。
村木一郎「軍隊を治安維持に使用する諸外国の制度」『警察学論集』2001.12.
- (24) 遠藤哲也「米国の国内安全保障を担う武力組織 — 9.11事件以降の再編の動きをふまえて」『海外事情』2003.5 p.83.
- (25) Sue Cathcart, "Home Air Defense" *National Guard*, December, 2001 p.18.
- (26) Adam J. Hebert, "The Return of NORAD" *Air Force Magazine*, February, 2002 p.52.
- (27) *ibid.*
- (28) "Statement of General Ralph E. Eberhart, USAF Commander in Chief North American Aerospace Defense Command before the United States Senate Armed Services Committee 25 October, 2001" p.3. / 「ソーティ」は作戦出撃回数を意味する。
- (29) Hebert, *op.cit.*, p.50.
- (30) Eric Schmitt, "Generals given power to order downing of jets" *New York Times*, September 27, 2001.
- (31) FAA Immediate Release/ "Pilots notified of restricted airspace; Violators face military action" September 28, 2001 <<http://www.faa.gov/apa/pr/pr>>
- (32) David Hughes, "Local 'Battle Stations'" *Aviation Week & Space Technology*, March 24, 2003 p.35.
- (33) White House Immediate Release/ "Enhancing Aviation Safety & Security" September 27, 2001 <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010927.htm>>
- (34) NGAUS Legislative Fact: "Amend the Soldiers & Sailors Civil Relief Act of 1940 to include Title 32 Service" March 21, 2002.
- (35) 下院軍事委員会公聴会における証言。"Statement by Major General Timothy J. Lowenberg, Adjutant General, State of Washington before the Subcommittee on Terrorism, Unconventional Threats and Capabilities, House Armed Services Committee" March 13, 2003 <<http://www.house.gov/hasc/openingstatement/108thcongress/03-03-13lowenberg.htm>>
- (36) NGAUS Immediate Release/ "Guard leaders urge president to keep guardsmen under state control in homeland security missions" March 4, 2002 <<http://www.ngaus.org/newsroom/ausresolutionrelease3402.asp>>
- (37) NGAUS Immediate Release/ "Governors urge President not to federalize guard troops" March 6, 2002 <<http://www.ngaus.org/newsroom/ngaletterrelease3602.asp>>
- (38) 前掲遠藤論文、pp.95-96.
- (39) Rick Maze, "National Guard to assist police guarding congress" *Navy Times*, November 19, 2001.
- (40) The United States Commission on National Security/21st Century, *Road Map for National Security: Imperative for Change*, January 31, 2001 p.25.
- (41) 参照した文献は次のとおりである。
Michael P. Fleming, "National Security Roles for the National Guard" *Homeland Security Journal (Electronic Version)* August, 2001 <<http://www.homelandsecurity.org/journal/articles/Fleming.htm>>
Don Edwards/ Richard Dunn, "The National Guard's Enhanced Role in Homeland Security" *Homeland Security Journal (Electronic Version)* March, 2001 <http://www.homelandsecurity.org/journal/articles/Edwards_Dunn.htm>
John R. Brinkerhoff, "Restore the Militia for Homeland Security" *Homeland Security Journal (Electronic Version)* November, 2001 <<http://www.homelandsecurity.org/journal/articles/Brinkerhoff.htm>>

- tp://www.homelandsecurity.org/journal/articles/Brinkerhoff_Nov01.htm>
- (42) U.S. Senate Committee on Appropriations Press Release April 11, 2002, "Hearing on Homeland Defense: Testimony of Major General Richard C. Alexander, ANGUS (Ret.)" <<http://www.senate.gov/appropriations/releases/record>>
- アレキサンダー会長は、この議会証言のなかで「州兵は、そのユニークな「二重の任務」によって各州と連邦政府との間に柔軟なつながりを提供している。」と述べ、州と連邦にまたがる形で任務が与えられているところに州兵の組織的な意義がある、との主張を展開している。
- (43) 州兵総局機関誌によるインタビューでの発言。
"A Conversation with Army Secretary Thomas E. White/ Homeland Security is 'a Mission, but not the Mission for the Guard" *National Guard*, February, 2002 p.16.
- (44) The Heritage Foundation, *Defending the American Homeland*, January, 2002 p.78.
- (45) Jack Spencer, "The National Guard and Homeland Security" *The Heritage Foundation Executive Memorandum*, No.826 July 29, 2002 p.2.
- (46) Brinkerhoff, op.cit.,
- (47) Sydney J. Freedberg Jr., "The Governor's Own" *National Journal*, July 6, 2002 pp.2032-2033.
- (48) *ibid.*
- (49) Testimony of Major General Richard C. Alexander, op.cit.,
- (50) NGAUS News Release/ Sue Cathcart, "Wolfowitz supports 'posse comitatus' change" October 9, 2001 <<http://www.ngaus.org/newsroom/wolfowitz10901.asp>>
- (51) NGAUS News Release/ Sue Cathcart, "White says posse comitatus 'fine' as is" October 26, 2001 <<http://www.ngaus.org/newsroom/possehearing102601.asp>>
- (52) Christopher Prawdzik, "New Department will work closely with Guard" *National Guard*, July, 2002 p.14.
- (53) William Matthews, "Pentagon expected to shift missions to active services" *Defense News*, January 6, 2003.
- (54) *ibid.*
- (55) NGAUS News Release/ Christopher Prawdzik, "Operation Liberty Shield recommendations include guard" March 19, 2003. <<http://www.ngaus.org/newsroom/libertyshield31903.asp>>
- (56) 前掲遠藤論文、p.97.

(すずき しげる・外交防衛課)