

米国における警察の軍事化をめぐる問題 —警察の装備を見直す大統領令—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
海外立法情報課長 鈴木 滋

【目次】

はじめに

I 警察の軍事化とは何か

- 1 警察活動の軍事的領域への傾斜
- 2 警察による軍事装備保有の仕組み

II 警察の軍事装備を見直す大統領令

- 1 警察活動と軍事装備の見直しに向けた動き
- 2 大統領令第 13688 号の概要
- 3 大統領令第 13688 号の実施状況

III 軍事装備の規制をめぐる論点と立法動向

- 1 軍事装備の規制をめぐる論点
- 2 連邦議会における立法動向

おわりに

はじめに

2014年8月に発生した、ミズーリ州ファーガソン（Ferguson）における黒人青年の射殺事件の後、市民による抗議デモが実施されたが、その際、出動した地元警察の警備に対して、全米から大きな関心が寄せられた。この時、地元警察は、自隊周辺にバリケードを築き、催涙ガスやゴム弾などを使用して、デモ隊を規制した。また、ヘルメットと迷彩服を着用し、自動小銃（ライフル）や装甲戦闘車（Armored Tactical Vehicle）を持つなど、軍隊並みに武装しており、警察官は、デモ隊に対し、銃口を向けていたとされる⁽¹⁾。

このように、警察⁽²⁾が軍隊に準じた装備（本稿では、以下、警察が有する軍事的装備を「軍事装備」と記す。）を有し、軍隊を連想させるような手法で警察活動を行うことについて、かねてから、警察が軍事化しているという指摘や批判がある（第I章第1節で後述）。オバマ政権は、国民の人権に深刻な影響を及ぼす問題として、警察活動の在り方に関する見直しを進めており、2015年1月には、軍事装備の規制を目的とする大統領令が発令された

(1) 以下の報道記事を参照。Julie Bosman and Matt Apuzzo, “In Wake of Actions Taken Against Protesters, Calls to Demilitarize Police,” *New York Times*, August 15, 2014, p.A13; Niraj Chokshi, “Some dismayed by military-like show of force,” *Washington Post*, August 15, 2014, p.A11.

(2) 小林良樹氏（警察庁）は、米国の警察制度に関する解説の中で、米国では、連邦と地方自治体（州や市など）でレベルの異なる警察制度が並列しており、それぞれの制度は、連邦政府の画一的統制を受けておらず、我が国における警察庁のような「とりまとめ」機関も存在しないと述べている。同氏は、このような特徴的制度的背景には、連邦政府の権限を限定する「建国の理念」があり、合衆国憲法の解釈上、警察権についても、原則として、各州固有の権限とされるとしている。次の資料を参照。小林良樹「4 アメリカ合衆国の警察制度」安藤忠夫ほか編『警察の進路—21世紀の警察を考える—』東京法令出版, 2008, p.529, 532. このように、米国で「警察」(police) という場合は、郡 (County) 警察など、地方自治体レベルの警察組織を指すことが一般的であると考えられる。本稿でも、以下、これにならい、「警察」については、地方警察を意味する言葉として用いる。

(第Ⅱ章第2節で後述)。

本稿では、警察の軍事化をめぐる問題について、警察による軍事装備保有の法的枠組みや、大統領令の概要及び実施状況などを中心に紹介する。なお、関係者の肩書は、参照文献発表時点のものである。

I 警察の軍事化とは何か

1 警察活動の軍事的領域への傾斜

(1) 警察活動と軍事活動の境界

米国では、「ポス・コミテイタス法」(Posse Comitatus Act)により、治安維持や犯罪捜査などの警察機能は、本来、軍事的領域から厳格に分離されている⁽³⁾。ポス・コミテイタス法は、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)⁽⁴⁾に投入することを禁じた、連邦法上の規定である (合衆国法典第18編第1385条)⁽⁵⁾。しかし、2001年9月11日に発生した米国同時多発テロを契機として、連邦軍や州兵 (National Guard) が国内での警察的な活動に携わる機会は増大しており⁽⁶⁾、イースタン・ケンタッキー大学 (米国) のクラスカ (Peter B. Kraska) 教授は、ポス・コミテイタス法が定める分離原則は曖昧化しつつあると指摘している⁽⁷⁾。他方、識者の間では、警察の活動が軍事的領域に傾斜する傾向を強めてきたこと、すなわち、警察の軍事化 (police militarization) という問題についても盛んに論じられており⁽⁸⁾、警察の軍事化は、軍の警察化とは逆の方向から、警察と軍の分離原則に大きな影響を及ぼす可能性がある。

(2) 警察の軍事化の意味と実態

警察の軍事化について、必ずしも厳密な定義と言えるものはないが⁽⁹⁾、具体的には、二

(3) 富井幸雄「アメリカにおける軍の警察活動の制約 (1) —Posse Comitatus 法の意義—」『法学新報』(中央大学法学会) 第111巻第5・6号, 2005.1, p.166.

(4) 米司法省のウェブサイトに掲載された資料によれば、法執行活動とは、犯罪の予防、探知及び捜査並びに違法の疑いがある者の逮捕及び拘置などを含む、公の秩序と安寧を維持するための活動とされている。“Law Enforcement; About this Topic.” Bureau of Justice Statistics, Office of Justice Programs, Department of Justice website <<http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=tp&tid=7>> を参照。以下、インターネット情報は2016年7月22日現在である。

(5) 18 U.S.C. § 1385. 次の資料を参照。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』No.630, 2003.7, p.63. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999982_po_063003.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>> なお、ポス・コミテイタス法の成立は19世紀に遡り、南北戦争後の1878年6月に制定された予算授權法の附則として制定されたものである。富井 前掲注(3), p.169. 制定時の法律番号等は次のとおり。ch.263, § 15, 20 Stat.152.

(6) 同時多発テロを受けて、連邦軍と州兵 (連邦軍に編入される場合あり) は、空港や原子力発電所といった重要施設、国境地帯の警備活動などに従事した (鈴木 同上, pp.60-69)。なお、軍による国境地帯の警備活動については、同時多発テロ以降も継続されており、オバマ政権下でも、メキシコとの国境地帯を警備するため、州兵の動員措置が実施されている。次の資料を参照。鈴木滋「米国の国境管理体制をめぐる諸問題—南西国境の活動を中心に—」『国際安全保障』40巻3号, 2012.12, pp.57-58.

(7) 次の論文を参照。Peter B. Kraska, “Militarization and Policing; Its Relevance to 21st Century Police,” *Policing*, Vol.1 Iss.4, 2007, p.1. <<http://cjmasters.eku.edu/sites/cjmasters.eku.edu/files/21stmilitarization.pdf>> クラスカ教授は、刑事司法分野の専門家である。

(8) この問題に関する代表的な識者としては、クラスカ教授のほか、ケイトー研究所 (Cato Institute) 研究員のバルコ (Radley Balko) 氏が挙げられる。同氏の論考については、次の資料を参照。Radley Balko, “The Militarization of America’s Police Forces,” *Cato’s Letter*, Vol.11 No.4, Fall, 2013, pp.1-5. <<http://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/catosletter-v11n4.pdf>>

(9) ボイヤーマン (Jim Bueermann) 警察評議会 (Police Foundation) 会長は、2014年9月9日、連邦議会上院国土安全保障及び政府問題委員会公聴会に提出した書面証言で「警察の軍事化という言葉には異なる複数の意味合い

つの事象を指すことが多いと考えられる。一つは、警察による軍事装備の保有が一般化していること、もう一つは、実際に使用されるか否かはともかく、軍事装備を有する部隊を捜査などに出勤させることで、警察活動の手法が軍事的な性格を強めているとされることである。以下、これら二つの事象について、概要を紹介する。

まず、警察による軍事装備の保有という事象であるが、かねてから、警察には人質事件などへの対応を任務とする「準軍队的警察部隊」(police paramilitary unit)が設置されている。これらの部隊は、一般には「SWAT」(Special Weapons and Tactics Team)⁽¹⁰⁾などの名称で知られており、部隊としての作戦行動上の準則や装備、組織文化などについては、シールズ⁽¹¹⁾など、軍の特殊作戦部隊に倣っている部分が少なくないとされる⁽¹²⁾。

クラスカ教授は、警察の軍事化を示す論拠として、軍事装備を有する部隊が、小規模自治体 (small town) のレベルでも近年増えていることを指摘している。同教授によると、1980年代半ばでは、それら自治体警察の20%が保有するに止まっていたが、2014年時点では80%にまで増加しており⁽¹³⁾、人口2万5,000人に満たない自治体の警察ながら、23機関が本来、組織規模には釣り合わない軍事装備である、対地雷・要撃防護車 (MRAP) まで保有しているという⁽¹⁴⁾。

次に、捜査活動などで軍事装備を有する部隊を出勤させることについては、警察による過剰な力の行使を招いているとして、人権団体などが問題視している。米国自由人権協会 (American Civil Liberties Union : 以下「ACLU」) は、警察の軍事化について、2014年6月に『家庭に忍び寄る戦争—米国警察の過剰な軍事化—』と題する報告書を発表しているが、報告書は、SWATの創設経緯に触れた上で、その出勤頻度は急増しており、出勤目的も、創設当初の想定から不当に拡張されていると述べている⁽¹⁵⁾。また、ACLUは、SWATの出勤目的について、本来は人質事件などの緊急事態対応であるにもかかわらず、近年は、むしろ通常の捜査活動に偏っていると指摘している⁽¹⁶⁾。この点に関連して、クラスカ教授は、SWATなど「準軍队的警察部隊」の任務は、当初の事態反応的なものから、先行的・積極的なものへ移行した、と述べている⁽¹⁷⁾。

ACLUの調査によれば、2011年から2012年における出勤回数のうち、79%が通常の捜査目的であり、人質事件や狙撃手の投入を必要とするような事案での出勤割合は7%に過ぎ

があるが、大まかに言えば、警察による、軍事的な装備及び軍隊を連想させるような捜査手法の使用を意味する。」と述べている。 *Testimony of Jim Bueerman, Before the U.S. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, September 9, 2014, p.4.* <<http://www.hsgac.senate.gov/download/?id=D6093CF5-5C24-4D22-80CA-253132504446>> なお、警察評議会は、警察分野の諸問題に関する民間研究機関である。

(10) SWATの原型は、1967年にロサンゼルス市警察が創設した特殊作戦チームにあり、以降、同種の組織が全米の警察の間で広まったとされる。Eugene Ramirez, “Origins of SWAT,” *Police Magazine*, May 1, 2003. <<http://www.policemag.com/channel/swat/articles/2003/05/point-of-law.aspx>>

(11) シールズ (SEALs) は、海軍の特殊作戦部隊である。

(12) Kraska, *op.cit.*(7), p.6.

(13) *ibid.* ここで、クラスカ教授は、「小規模自治体」の定義を明らかにしていないが、前後の文脈から、人口5万人に満たない自治体を指しているものと見られる。

(14) クラスカ教授が、2014年9月9日、連邦議会上院国土安全保障及び政府問題委員会公聴会に提出した書面証言による。 *Statement of Peter B. Kraska, Before the U.S. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, September 9, 2014, p.6.* <<http://www.hsgac.senate.gov/download/?id=7EE79F5F-3A55-4CAF-8070-D4B693A05AE6>> MRAPは、「Mine Resistant Ambush Protected」の略称。地雷や待ち伏せ攻撃からの防護能力を備えた装甲車で、イラクやアフガニスタンでの作戦で米軍が使用している。

(15) American Civil Liberties Union, *War Comes Home; The Excessive Militarization of American Policing*, June 2014, pp.18-19. <<https://www.aclu.org/sites/default/files/assets/jus14-warcomeshome-report-web-re11.pdf>>

(16) *ibid.*, p.31.

(17) Kraska, *op.cit.*(7), p.7.

ない。特に頻繁に出動しているのは、麻薬捜査関連とされている⁽¹⁸⁾。また、これら通常の捜査目的で出動する際、SWATは実際に軍事装備を投入しており、強烈な閃光（せんこう）を発生し、相手を一時無力化する装備である「flashbang grenade」などがよく使用されているという⁽¹⁹⁾。ACLUは、こうした装備は通常の法執行活動で日常的に使用されており、警察官は、捜査名目で強行的に家宅に立ち入る際、それらの装備を用いることで、住民の生活と地域社会を破壊していると批判している⁽²⁰⁾。

2 警察による軍事装備保有の仕組み

(1) 国防総省による余剰装備の提供プログラム

警察の軍事化は、軍事装備の保有によって促されている側面が強いと考えられるが、ファーガソンでの抗議デモを契機として、米国のメディアは、警察による軍事装備保有の制度的背景に着目し、その仕組みや問題点を頻繁に報じるようになった。各メディアで特に取り上げられたのが、いわゆる「1033プログラム」と呼ばれるものである。これは、国防総省（Department of Defense）が余剰となった装備を警察に提供するプログラムであり、1033プログラムという名称は、根拠法である「1997会計年度国防歳出権限法」⁽²¹⁾の第1033条（合衆国法典第10編第2576a条）⁽²²⁾に由来する。同条は、国防長官が、小火器や弾薬を含む国防総省の余剰物品で、麻薬取締りや対テロ活動など、法執行活動での使用に適したものを、他の連邦政府機関や州の機関に無料で提供することができると定めている⁽²³⁾。国防長官は、同条を実施するにあたっては、司法長官及び国家麻薬取締政策局長（Director of National Drug Control Policy）⁽²⁴⁾と協議しなければならない。

このプログラムは、国防総省の外局である「国防兵站（たん）庁（Defense Logistics Agency：以下「DLA」）⁽²⁵⁾法執行支援室（Law Enforcement Support Office）」によって管理されている。州の機関がこのプログラムに参加する場合の手続は次のとおりである。まず、参加する州は、DLAとの間でプログラムに係る合意覚書を結び、州におけるプログラムの適切な実施を任務とする「プログラム調整官」を任命しなければならない。次に、参加を希望する警察などの法執行機関（Law Enforcement Agencies）⁽²⁶⁾は、プログラム調整官を窓口と

(18) American Civil Liberties Union, *op.cit.*(15), p.31. これらの調査結果については、連邦議会関係の情報誌でも引用されている。次の資料を参照。Peter Katel, “Police Tactics,” *CQ Researcher*, Vol.24 No.44, December 12, 2014, p.1037.

(19) American Civil Liberties Union, *ibid.*, p.21.

(20) *ibid.*

(21) National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1997, P.L.104-201, September 23, 1996, 110 STAT. 2422-2870.

(22) 10 U.S.C. § 2576a.

(23) 国防長官のこのような権限は、「1997会計年度国防歳出権限法」成立以前から、順次、連邦法により定められていたが、いずれも時限法であった。同法は、国防長官の権限を恒久化し、装備提供の目的である法執行活動の範ちゅうに「対テロ活動」を加えた。次の資料を参照。Daniel H. Else, “The “1033 Program,” Department of Defense Support to Law Enforcement,” *CRS Report, R43701*, August 28, 2014, pp.1-2. <<http://fas.org/sgp/crs/natsec/R43701.pdf>>

(24) 国家麻薬取締政策局（Office of National Drug Control Policy）は、大統領府に置かれており、麻薬問題対策について、大統領への助言や関連政策の調整などを行うことを任務としている。“About ONDCP.” Whitehouse website <<https://www.whitehouse.gov/ondcp/about>>を参照。

(25) DLAは、国防総省と米軍の装備調達を主管する組織である。“DLA at a Glance.” Defense Logistics Agency website <<http://www.dla.mil/AtaGlance.aspx>>を参照。

(26) 参照資料や関連法令では、警察に限らず、装備の調達に関わる機関を「法執行機関」と表記している例が多い。本稿では、以下、参照資料でそのように表記されているも、便宜的に「警察」と読み換えて記述する（大統領令の概要を紹介する第II章第2節など、一部は参照資料のまま「法執行機関」と記す）。なお、小林良樹氏は、法執行機関のうち、連邦レベルの組織、すなわち、司法省傘下の連邦捜査局（Federal Bureau of Investigation：FBI）や薬物取締局（Drug Enforcement Administration：DEA）などは、あくまで特定分野における法執行の担保を任務としていることに言及した上で、それら連邦の機関は、厳密な意味での警察機関には当たらないとの見方

して、DLAに参加の意思を伝え、参加が認められれば、州に置かれたDLAの現地機関に連絡官を派遣する。DLA法執行支援室は、参加機関による物品提供の要望に対し、提供の是非、提供する場合はその種類や量について判断する最終的権限を持つ⁽²⁷⁾。

連邦議会公聴会における国防総省高官の証言⁽²⁸⁾によれば、2014年9月時点で、8,000以上の連邦又は地方の法執行機関が1033プログラムに参加しており、1990年以降、調達価格にして50億ドル⁽²⁹⁾以上に相当する物品を受領している。これらの物品は、オフィスで用いられる事務用品など、特に軍事装備には当たらない「規制外物品」(non-controlled property)と軍事装備に該当する「規制物品」(controlled property)に分かれるが、提供されている物品の96%は「規制外物品」であり、規制物品を提供する場合も、戦車や口径7.62ミリ以上の銃砲など、戦闘活動に直結する装備は、対象から除外することになっている⁽³⁰⁾。しかしながら、一定量の規制物品、すなわち軍事装備が提供されていることも事実であり、公聴会証言は、小火器(92,000丁：以下、提供数はいずれも概数)、高機動多目的装輪車(HMMWV：5,200台)、MRAP(第I章第1節(2)：600台)、航空機(戦闘機を除く：600機)などを、提供実績のある装備として例示している⁽³¹⁾。

(2) その他の連邦政府機関による支援

警察による軍事装備保有の仕組みとしては、国防総省以外の連邦政府機関による財政支援も活用されており、国土安全保障省(Department of Homeland Security)と司法省(Department of Justice)は、警察の装備調達を助けるため、補助金プログラムを設けている。国土安全保障省が所管するプログラムには「全米国土安全保障プログラム」(State Homeland Security Program)と「都市区域安全保障構想補助金プログラム」(Urban Area Security Initiative Grant Program)があり、2014会計年度に合わせて10億ドルの補助金を拠出している。また、司法省は「バーンJAGプログラム」(Byrne JAG Program)という名称のプログラムを運用しており、2014会計年度の拠出金は、3億7600万ドルに上る⁽³²⁾。

II 警察の軍事装備を見直す大統領令

1 警察活動と軍事装備の見直しに向けた動き

(1) 警察活動の見直しに関する諮問機関の設置

前述(第I章第1節(2))のとおり、警察の軍事化には二つの側面があるが、そのうち

があることを紹介している。小林 前掲注(2), p.530.

(27) DLAの役割や「1033プログラム」の運用枠組みについては、以下の資料に依拠した。Else, *op.cit.*(23), pp.2-3.

(28) エステヴェス(Alan Estevez) 調達、兵站(たん)及び技術問題担当国防総省首席副次官が、2014年9月9日、連邦議会上院国土安全保障及び政府問題委員会公聴会に提出した書面証言。次の資料を参照。*Statement of Alan Estevez, Principal Deputy Undersecretary of Defense for Acquisition, Logistics and Technology Before the U.S. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, September 9, 2014.* <<http://www.hsgac.senate.gov/download/?id=DD805AD9-6C9D-4A38-A04A-549DC7D990C0>>

(29) 1ドルは2016年7月分報告省令レートで約109円である。

(30) *Statement of Alan Estevez, op.cit.*(28), p.3.

(31) *ibid.*, p.5. 参照資料の記述からは、必ずしも明らかでないが、提供数は、いずれも1990年以降2014年9月時点までの累計と見られる。なお、HMMWVは、「High Mobility, Multi-purpose Wheeled Vehicles」の略称で、兵員の輸送、偵察などに用いられる。

(32) 2014年9月9日に開催された連邦議会上院国土安全保障及び政府問題委員会公聴会におけるマックスキル(Claire McCaskill) 上院議員(民主党)の証言に依拠した。*Opening Statement of Clair McCaskill, Before the U.S. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, September 9, 2014, p.3.* <<http://www.hsgac.senate.gov/download/?id=78CFB0F3-D7C9-42AD-B2BF-AB12469AD879>>

警察活動の手法という問題については、軍事的性格を強めていることに加え、人種問題との関連でも関心が高まっている。ACLUの報告（第I章第1節（2））によれば、SWATの出動事案（2011年～2012年）について、捜査対象人物の人種別を調査したところ、39%が黒人、11%がラテン系（筆者注：ヒスパニックを指す）、20%が白人、残り30%が不明という結果が得られたという⁽³³⁾。ACLUは、調査結果を踏まえて、警察の活動は、有色人種を不当にターゲットとし、地域社会に甚大な影響を及ぼしているとしている⁽³⁴⁾。こうして、人種対立という社会的問題は、警察の在り方をめぐる見直し機運が醸成されていく上で、重要な要因となった。

こうした状況を背景として、オバマ（Barack H. Obama）大統領は、2014年12月18日、警察活動の改革に関する大統領令第13684号「21世紀の警察活動に関する大統領特別委員会の設置」⁽³⁵⁾を発令した。同命令は、警察活動の在り方を見直すための諮問機関の設置を目的とするもので、同機関は、翌2015年5月、警察活動の全般的な改革に関する報告⁽³⁶⁾をまとめている。

(2) 軍事装備保有の見直しに関する大統領府の報告

一方、警察活動の全般的な見直しと並行して、オバマ政権は、警察の軍事装備保有と使用に対する規制を政策課題に掲げ、2014年12月には、大統領府が「地方法執行機関の装備調達に対する連邦政府の支援に関する見直し」と題する文書を発表した（以下「見直し報告」）⁽³⁷⁾。見直し報告は、1033プログラム（第I章第2節（1））など、連邦政府による軍事装備調達支援の枠組みについて分析しており、全般的な問題点として、各支援プログラムの中で内容が整合的でないことを指摘した上で、個別的問題点として、以下の四つを挙げている⁽³⁸⁾。第1は、警察の軍事装備調達が、自治体の関与なく行われることを許し、意志決定に透明性を欠く状況をもたらしていること、第2は、調達を支援する連邦政府機関の間で調整が十分でなく、調達関連のデータ共有も進んでいないこと、第3は、警察に対し、装備の使用判断や実際の使用を適切に行うための訓練を要求していないこと、そして第4は、支援プログラムが、実際に警察の軍事化を招き、警察と地域社会との信頼関係を弱めているとの懸念が持たれていることである。見直し報告は、これらの問題点を踏まえて、連邦政府が実施すべき施策を提言した。主なものは、以下のとおりである⁽³⁹⁾。

- ・警察の調達に適した軍事装備のリストを整備すること
- ・警察の軍事装備要求又は調達に対し、第三者機関が見直しや承認を行うようにすること
- ・警察に対し、軍事装備の適切な使用や人権への配慮等について、訓練義務を課すこと

(33) American Civil Liberties Union, *op.cit.*(15), p.35.

(34) *ibid.*

(35) “Presidential Documents; Executive Order 13684 of December 18, 2014: Establishment of the President’s Task Force on 21st Century Policing,” *Federal Register*, Vol.79 No.246, December 23, 2014. <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2014-12-23/pdf/2014-30195.pdf>>

(36) President’s Task Force on 21st Century Policing, *Final Report of the President’s Task Force on 21st Century Policing*, May 2015. <http://www.cops.usdoj.gov/pdf/taskforce/TaskForce_FinalReport.pdf> なお、この報告については、次の論考が詳しく紹介している。小林良樹「米国の『警察改革検討委員会』の最終報告書（2015年5月発表）—「警察の正当性」理論と「手続き的公正」理論について—」『警察学論集』第68巻8号, 2015.8, pp.56-90.

(37) Executive Office of the President, *Review: Federal Support for Local Law Enforcement Equipment Acquisition*, December, 2014. <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/federal_support_for_local_law_enforcement_equipment_acquisition.pdf>

(38) *ibid.*, pp.3-5.

(39) *ibid.*, p.6.

- ・警察に対し、軍事装備が使用された重大な事案について、報告義務を課すこと

2 大統領令第 13688 号の概要

見直し報告の発表を受け、2015年1月16日、オバマ大統領は、警察の軍事装備に関する規制に向けた連邦政府の取組を強化するため、大統領令第 13688 号「地方法執行機関の装備調達に対する連邦政府の支援」を発令した（以下「EO13688」）⁽⁴⁰⁾。以下、EO13688（全 5 か条）の概要を述べる（第 5 条（通則）については略す。）。

(1) 第 1 条（政策）

連邦政府による軍事装備調達支援は、法執行機関の任務達成を助け、国民の安全を確保してきたとしつつ、提供装備には火器や戦闘車両なども含まれており、連邦政府は、これら規制物品（第 I 章第 2 節（1））を提供する際の手続等を標準化することに留意しなければならないと定めている。また、同条は、法執行機関に対し、人権保護の観点から規制物品の適切な使用に係る訓練を受けること、また、当該装備を受領する際には、差別禁止に係る連邦法の下で自らに課された責務を認識することを求めている⁽⁴¹⁾。

(2) 第 2 条（法執行物品作業グループ）

法執行機関の「規制物品」調達に対する連邦政府の支援を改善するため、各連邦政府機関が採るべき措置を検討する省庁間の協議体として「法執行物品⁽⁴²⁾作業グループ」（Law Enforcement Equipment Working Group：以下「作業グループ」）を設置する旨定めている。

作業グループは、国防長官、司法長官及び国土安全保障長官を共同議長とし、財務長官、内務長官、教育長官、連邦調達庁長官⁽⁴³⁾、国家麻薬取締政策局長、行政管理予算局長⁽⁴⁴⁾、国土安全保障及びテロ対策担当大統領補佐官などから構成される。各機関の長は、作業グループにおいて実務作業を担当する上級職員を当該機関から任命することができる。作業グループには、司法長官の任命により、会議の議題決定や定期会合の招集を任務とする事務局長が置かれる。

(3) 第 3 条（作業グループの任務及び機能）

法執行機関の規制物品調達に対する連邦政府の支援を改善するため、連邦政府が採るべき措置について、作業グループが、大統領に対し、以下の事項⁽⁴⁵⁾を含んだ勧告を行うよう定めている（a 項）。

- ・法執行機関の調達に適した規制物品の連邦政府共有リストを整備すること

(40) “Presidential Documents; Executive Order 13688 of January 16, 2015: Federal Support for Local Law Enforcement Equipment Acquisition,” *Federal Register*, Vol.80 No.14, January 22, 2015. ここ（第 II 章第 2 節）では、大統領令の表記に従い、「law enforcement agencies」を「警察」と読み替えず、「法執行機関」と表記する。

(41) 警察に対し、軍事装備を調達する際、それを使用する場合は、人種の偏見等にとらわれないという原則を改めて想起するよう求める、といった趣旨の規定である。

(42) ここでいう「法執行物品」とは、規制物品、すなわち、本稿でいう軍事装備を指す。

(43) 連邦調達庁（General Services Administration）は、特定の連邦政府機関に属さない独立機関であり、連邦政府機関で使用する備品の調達などを任務とする。“Background and History; How GSA benefits the federal government.” General Services Administration website <<http://www.gsa.gov/portal/category/21354>> を参照。

(44) 行政管理予算局（Office of Management and Budget）は、大統領府に置かれており、連邦政府予算の策定や連邦政府機関の調達監視などを任務とする。“The Mission and Structure of the Office of Management and Budget.” White House website <https://www.whitehouse.gov/omb/organization_mission/> を参照。

(45) 全部で 11 項目あるが、ここでの紹介は、主なものとどめた。

- ・上記リストの見直し及び品目の加除に係る作業手続を定めること
- ・法執行機関の規制物品調達支援に係る各プログラムの内容を互いに調和させること
- ・連邦政府により提供され、又は調達資金の支援を受けた規制物品が使用された「重大事案」について、法執行機関に対し事後報告を求めること
- ・連邦政府から調達した規制物品で、法執行機関がもはや必要としなくなったものについて、連邦政府に返還する手順を確保すること
- ・法執行機関による規制物品の要求又は調達について、地元機関⁽⁴⁶⁾に対し、見直し及び承認を求めること
- ・調達支援プログラムに参加する法執行機関に対し、規制物品の適切な使用について、必要とされる訓練を受けるよう求めること

なお、作業グループは、これらの事項を含む勧告を策定する際、地方当局や人権団体、学会など外部利害関係者の関与を求めなければならない（b項）。

(4) 第4条（報告）

前条に規定する勧告の提出期限を定めており、リスト整備、リスト見直し手続等の制定に関連した勧告については、大統領令発令後60日以内に、その他の事項に関連した勧告については、120日以内に提出することを求めている。

3 大統領令第13688号の実施状況

(1) 作業グループによる勧告の発表

これまで見てきたとおり、EO13688の目的は、関連省庁による作業グループを設置し、法執行機関の軍事装備の規制と管理について、連邦政府が実施すべき措置の立案及び勧告を行わせることにある。その一方、同命令は、勧告に含まれるべき基本的な事項も示しており、それらの事項は、大統領府による見直し報告（第II章第1節（2））に盛り込まれた提言を、ほぼそのままの形で反映していることが特徴といえる。

2015年5月には、EO13688の規定に基づき、作業グループから、大統領への勧告が発表された（以下「見直し勧告」）。見直し勧告は、5分野（①軍事装備リスト、②装備に係る政策、訓練及び手順、③装備調達手続、④装備の移転、売却、返還及び処分、⑤〔関連施策の〕監視、遵守及び実施）から、連邦政府が取り組むべき13の事項を挙げている⁽⁴⁷⁾。以下、見直し報告やEO13688（第3条）と内容はおおむね重複するが、主なものを略述する。

- ・警察への提供が禁止又は許可される軍事装備（表1を参照）をリスト化し運用すること
- ・警察に対し、軍事装備使用に係る訓練を義務付けること
- ・警察に対し、軍事装備が使用された「重大事案」を報告させること
- ・装備調達の際、警察に必要性や関連手続・訓練義務の履行状況等を報告させること
- ・受領装備の返還又は処分について、警察に関連法令を遵守させること
- ・軍事装備に係る連邦政府の協議体を恒久的な機関とすること
- ・関連法規等に違反した場合、当該警察機関への軍事装備提供を停止すること

見直し勧告は、これらを含む13の事項については、大統領が承認すれば、2016会計年

(46) 原語は「local civilian government」であり、市や郡などの自治体を指すものと見られる。

(47) Law Enforcement Equipment Working Group, *Recommendations Pursuant to Executive Order 13688; Federal Support for Local Law Enforcement Equipment Acquisition*, May 2015, pp.36-42. <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/le_equipment_wg_final_report_final.pdf>

表 1 警察への提供が禁止又は許可される装備

警察への提供が禁止される装備	警察への提供が許可される装備
<ul style="list-style-type: none"> ・装甲装軌車 (Tracked Armored Vehicles) (注 1) ・武装した航空機、艦船及びその種のあらゆる車両 (Weaponized Aircraft, Vessels, and Vehicles of Any Kind) (注 2) ・口径 50 ミリ又はそれ以上の火器 ・口径 50 ミリ又はそれ以上の弾薬 ・擲弾発射器 (Grenade Launchers) ・銃剣 ・迷彩服 	<ul style="list-style-type: none"> ・固定翼航空機 ・回転翼航空機 (ヘリコプター) ・無人航空機 ・装輪装甲車 (Armored Vehicles, Wheeled) (注 3) ・装輪戦闘車 (Tactical Vehicles, Wheeled) (注 4) ・指揮統制車 (Command and Control Vehicles) (注 5) ・特別目的で使用される口径 50 ミリ以下の火器及び弾薬 (注 6) ・爆薬及び発煙筒・発光弾等 (Pyrotechnics) ・破壊用器具 (Breaching Apparatus) (注 7) ・警棒、ヘルメット及び楯 (注 8)

(注 1) 「装軌車」とは、無限軌道 (キャタピラー) を装着した戦車などを指す。

(注 2) 「武装」とは、銃砲やミサイル等、戦闘に直結する装備の搭載を意味する。

(注 3) 「装輪車」とは、タイヤで走行する車両を指す。「装輪車」には、対地雷・要撃防護車 (MRAP) や装甲兵員輸送車 (Armored Personnel Carrier : APC) が含まれる。MRAP は、「Mine Resistant Ambush Protected」の略称である。地雷や待ち伏せ攻撃からの防護能力を備えた装甲車で、イラクやアフガニスタンでの作戦で米軍が使用している。

(注 4) 「装輪戦闘車」には、高機動多目的装輪車 (HMMWV) 等が含まれる。HMMWV は、「High Mobility, Multi-purpose Wheeled Vehicles」の略称で、兵員の輸送、偵察などに用いられる。

(注 5) 「指揮統制車」とは、部隊活動を指揮し統制する機能を備えた車両である。

(注 6) 軍隊に支給する散弾銃やライフルなどを除いた火器及び弾薬を指す。

(注 7) 壁やドアなどを破壊する器具で、警察が使用する場合は、強行的な家宅捜索などで用いられる。

(注 8) 警察が使用する場合は、いずれも暴動対処、デモ規制などで用いられる。

(出典) Law Enforcement Equipment Working Group, *Recommendations Pursuant to Executive Order 13688; Federal Support for Local Law Enforcement Equipment Acquisition*, May 2015, pp.36-37. <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/le_equipment_wg_final_report_final.pdf> を基に筆者作成。

度当初、すなわち 2015 年 10 月 1 日までに実施されるとしている⁽⁴⁸⁾。

(2) 見直し勧告の実施状況

ここでは、装備リスト関連に限るが、確認できた範囲で、見直し勧告の実施状況を紹介する。見直し勧告は、提供禁止装備のリストについては、勧告が大統領に提出された時点で効力を有するとしており⁽⁴⁹⁾、2015 年 5 月から運用が開始されたと見られる。同年 10 月 1 日、作業グループは、「見直し勧告の実施」と題する文書を発表した。この文書によると、過去に国防総省が提供した軍事装備で、禁止リストに載っているものについては、2016 会計年度前半の 6 か月間のうちに同省が回収する見通しとされており、リストが実際に運用されていることがうかがわれる⁽⁵⁰⁾。なお、この文書の作成主体は、「permanent working group」という名称であり、作業グループは恒久的な協議体になったと考えられる。

一方、提供が許可される装備 (規制物品) については、警察関係者などで構成する団体に対し、標準的リストの作成を委託しており、2015 年 12 月、協力団体である「国際警察署長協会」(International Association of Chiefs of Police) が、資料 (内容は、見直し勧告に準じる。) をまとめている⁽⁵¹⁾。この資料には、規制物品の一覧表がサンプルとして掲載され

(48) *ibid.*, p.5.

(49) *ibid.*

(50) The Law Enforcement Equipment Permanent Working Group, “Implementation of Recommendations; Federal Support for Local Law Enforcement Acquisition,” October 1, 2015, p.2. <<http://www.bja.gov/programs/LEEWG-Implementation-plan.pdf>> なお、禁止リストに載った装備の回収が、この間、実際に進められたことを示す報道がある。次の資料を参照。Melissa Nann Burke, “Military gear taken back,” *The Detroit News*, December 24, 2015. (有料データベース Factiva により検索・入手)

ており、各法執行機関は、このサンプルに準じ、当該機関による規制物品の調達、使用管理のため、当該機関の特性も反映させた形で、各々、一覧表を作成することとされている。

Ⅲ 軍事装備の規制をめぐる論点と立法動向

1 軍事装備の規制をめぐる論点

(1) 軍事装備規制の是非

オバマ政権が進めている軍事装備の規制については、警察の軍事化に対する評価と連動する形で賛否が分かれている。

規制に賛成する側は、警察の軍事化が人権に及ぼす影響を懸念しており、ACLUなど人権団体は、政権の施策を基本的に評価しつつ、軍事装備の在り方について、より踏み込んだ見直しを求めている。例えば、ACLUが、2014年11月、連邦議会公聴会に団体名で提出した書面証言は、1033プログラムによる装備提供の範囲を厳格に絞ることを主張し、見直し勧告では可能とされている装甲兵員輸送車（APC）を始め、自動小銃など「法執行目的に適さない装備」の提供を禁止するよう訴えている⁽⁵²⁾。また、人権団体の「ヒューマン・ライツ・ウォッチ」（Human Rights Watch）は、2015年3月、作業グループに宛てた書簡で、警察活動全般に係る、より大きな視点から、軍事装備問題に関する提言を行っており、集会の自由を侵すような装備の使用や、人権侵害に関与した警察組織への装備提供を禁じることなどを求めている⁽⁵³⁾。

一方、規制に反対する側は、警察が軍事化しているという指摘を疑問視しており、警察関係者などは、人命救助を含め、危険な任務で軍事装備を使用する必要性を挙げ、装備支援に関する従来の枠組みを支持している⁽⁵⁴⁾。

(2) 規制策の実効性

オバマ政権は、軍事装備の規制について、大統領府主導で基本施策を立案した上で、大統領令に基づき設置した作業グループの勧告により、基本施策の方向性を確認・補強するといった手法で対応している。その一方、1033プログラムを始め、装備提供の枠組みを定める連邦法に関連した改正や新規立法は行われていない。オバマ政権が、このような政策手法⁽⁵⁵⁾を採っている背景には、連邦議会における与野党対立により、関連法律の成立を期し難い事情があるものと推察されるが、法律によらない規制という点で、実効性について

(51) International Association of Chiefs of Police, *Federally Controlled Equipment Sample Policy*, December, 2015. <<https://www.bja.gov/publications/FederallyControlledEquipmentPolicy.pdf>>

(52) 2014年11月13日、ACLUが、連邦議会下院軍事委員会監視及び調査小委員会公聴会宛てに提出したもの。次の資料を参照。American Civil Liberties Union, *Written Statement of the American Civil Liberties, Hearing Before the Subcommittee on Oversight and Investigations of the U.S. House Armed Services Committee*, November 13, 2014, p.79. <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-113hhrg91813/pdf/CHRG-113hhrg91813.pdf>>

(53) “Statement to the Law Enforcement Equipment Working Group,” March 3, 2015. Human Rights Watch website <<https://www.hrw.org/news/2015/03/04/statement-law-enforcement-equipment-working-group>>

(54) 2014年11月12日、警察関係者の団体である「郡保安官協会」（Major County Sheriffs’ Association）が、連邦議会下院軍事委員会監視及び調査小委員会公聴会の議事資料として、軍事委員長宛てに提出した書簡による。 *Hearing Before the Subcommittee on Oversight and Investigations, op.cit.*(52), p.71.

(55) オバマ政権が、このような政策手法を採っている例は、ほかにもあり、人質問題への取組でも、政策調整を強化するためとして、連邦法を制定するのではなく、大統領令を発令している。次の資料を参照。鈴木滋「アメリカにおける人質返還政策の見直しと関連立法—政策見直し報告と大統領令を中心に—」『外国の立法』No.266, 2015.12, pp.3-12. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9578206_po_02660002.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>

は課題を残しているとも見られる。なお、実効性という問題については、警察制度の特徴にも留意する必要があるだろう。本稿冒頭でも。米国における警察制度の特徴を紹介したが、米国の警察制度は、極めて地方分権的で、自治体警察に対する連邦政府の影響力は限定的なものにとどまっているとされており⁽⁵⁶⁾、今回の規制策についても、自治体警察の独立性を論拠に、実効性を疑問視する見方がある⁽⁵⁷⁾。

2 連邦議会における立法動向

連邦議会には、法執行機関の軍事装備をめぐる政策課題について、法案が複数提出されているが、やはり、警察の軍事化に対する評価により、法案の目的や内容は分かれる。

第 113 連邦議会会期（2013 年 1 月から 2015 年 1 月まで）には、軍事装備の規制を進めることに賛成する側から、「法執行機関軍事化阻止法 (Stop Militarizing Law Enforcement Act) 案」と題する法案が、両院にそれぞれ提出された（内容的には類似している⁽⁵⁸⁾）。しかし、いずれの法案も成立には至っていない。

これらの法案は、1033 プログラムの根拠法について、余剰物品を警察に提供する場合の「法執行活動での使用に適した」という要件を改正し、「法執行活動」の範囲から「麻薬取締り」を削除するものである。これは、警察の軍事化を助長している要因として、SWAT を投入した麻薬関連の捜査が一般化していること（第 I 章第 1 節 (2)）に着目したものと見られる。また、これらの法案は、1033 プログラムに基づき提供される装備や、国土安全保障省及び司法省の資金支援プログラムで調達できる軍事装備の範囲について、それぞれ限定している⁽⁵⁹⁾。

なお、その後、第 114 連邦議会会期（2015 年 1 月から 2017 年 1 月まで）にも、同様の法案が両院に提出されているが、2016 年 7 月末現在、いずれも審議中とされている⁽⁶⁰⁾。

一方、軍事装備の規制に反対する側からも、複数の法案（法案名は異なるが、内容はおおむね同様）が両院に提出されているが、やはり、成立には至っていない⁽⁶¹⁾。これらの法案は、2015 年 5 月以降、余剰装備の提供を制約する目的で発出された、いかなる規則や指針、勧告も、連邦議会により立法化されない限り効力を有さないこと、2015 年 5 月以降に回収された軍事装備については、法執行機関に再度戻さなければならないとしている。法案の狙いが、オバマ政権が進める装備規制策の無効化にあることは明らかと言えよう。

おわりに

オバマ政権が進める軍事装備の規制策は、連邦政府による従来の提供支援枠組みを基本的に維持しつつ、提供禁止装備の範囲を明確化することを目的としており、警察活動の改革という視点から、装備の調達及び使用の適正化にも留意したものとなっている。しかし、

(56) 小林 前掲注(36), p.62.

(57) C. Mitchell Shaw, "Collection, Please!," *The New American*, June 22, 2015. (有料データベース Factiva により検索・入手)

(58) H.R.5478 (2014 年 9 月 16 日、軍事委員会付託) 及び S.2904 (同年 9 月 18 日、軍事委員会付託)

(59) H.R.5478 は、見直し勧告では許可されている MRAP などの提供を禁じている。

(60) H.R.1232 (2015 年 3 月 4 日、軍事委員会付託) 及び S.1441 (同年 5 月 21 日、軍事委員会付託)

(61) 下院法案は「2016 年余剰装備使用による人命保護法 (Protecting Lives Using Surplus Equipment Act of 2016) 案」(H.R.4880 : 2016 年 3 月 23 日、司法委員会及び軍事委員会付託)。上院法案は「警察のための人命保護装備法 (Lifesaving Gear for Police Act) 案」(S.2694 : 同年 3 月 16 日、国土安全保障及び政府問題委員会付託)。

連邦議会の動向に見られるように、政権の施策には異論も少なくないと見られ、施策の実効性についても不透明な部分があることは否めない。

一方、特に人種問題が絡んだ、警察の捜査をめぐる深刻な事案が続発するなか、最近では、黒人の銃撃で警察官が多数死傷する事件も発生しており⁽⁶²⁾、警察の活動を取り巻く社会状況は、一層複雑なものとなっている。本年（2016年）11月には、大統領選挙が予定されているが、政治・社会状況の推移が、軍事装備の在り方をめぐる議論に影響を及ぼす可能性もあり、警察改革という全体的な問題の進展と併せて、今後の展開を注視していく必要があるだろう（なお、本稿で取り上げた、警察装備の規制と警察改革をめぐる動きについては、以下の年表（表2）を参照）。

表2 警察装備の規制及び警察改革をめぐる主な動き（年表）

2014年8月9日	ミズーリ州ファーガソンで、白人警官による黒人青年射殺事件が発生。
同年8月10日～11日	射殺事件に抗議するデモが暴徒化。地元警察が出動し、軍事装備を投入。
同年9月9日	連邦議会上院国土安全保障及び政府問題委員会が、警察装備をめぐる諸問題について、公聴会を開催。
同年12月18日	オバマ大統領が、警察活動の改革に関する大統領令第13684号「21世紀の警察活動に関する大統領特別委員会の設置」を発令。
同年12月（日付不明）	大統領府が、警察装備の見直しに向けた報告書を発表。
2015年1月16日	前月の見直し報告を受け、オバマ大統領が、警察装備の規制強化を目的とした、大統領令第13688号「地方法執行機関の装備調達に対する連邦政府の支援」を発令。
同年5月（日付不明）	大統領令第13688号に基づき設置された作業グループが、警察装備の規制に係る勧告を発表（勧告のうち、警察への提供が禁止される装備リストは、即時、運用開始）。
同年5月（日付不明）	大統領令第13684号に基づき設置された諮問機関が、警察活動全般の改革に関する報告書を発表。
同年10月1日	作業グループ（上記）が、5月に発表した勧告の実施状況を発表。
同年12月（日付不明）	警察関係者の団体「国際警察署長協会」が、警察への提供が禁止される装備について、サンプルとして作成した資料を発表。
2016年7月7日	テキサス州ダラスで、黒人による警察官死傷事件が発生。

（出典）筆者作成。

（すずき しげる）

(62) 2016年7月7日、テキサス州ダラスで黒人による警察官死傷事件が発生した。地元警察は、ロボットを使用して犯人を爆殺したが、これについては、「過剰な力の行使」との批判もある。