

米国の民間防衛体制について

樋口 譲次

1 アメリカ合衆国憲法

(1) 全般

わが国の現行（占領）憲法の起草に当たって、基礎史料の一つとされたアメリカ合衆国憲法は、その前文で、下記のように宣言している。

We, the people of the United States, in order to form a more perfect Union, establish justice, insure domestic tranquility, provide for the common defense, promote the general welfare, and secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.

われら合衆国の国民は、より完全な連邦を形成し、正義を樹立し、国内の平穏を保障し、共同の防衛に備え、一般の福祉を増進し、われらとわれらの子孫のために自由の恵沢を確保する目的をもって、ここに アメリカ合衆国のためにこの憲法を制定し、確定する。（下線は筆者）

なかでも、「…、国内の平穏を保障し、共同の防衛に備え、…」の記述は、州政府を束ねる連邦国家にとって、各州および国民の力を結集し社会全体で国を守ろうとする強い決意の表れとなっており、それを踏まえ、具体的な内容が、立法（連邦議会）、行政（大統領）及び司法の各条項に定められている。

まず「連邦議会の立法権限」（第 1 章第 8 条）では、「宣戦布告」（第 11 項）、「陸軍の設立」（第 12 項）、「海軍の設立」（第 13 項）、「軍隊の規則」（第 14 項）、「民兵の招集」（第 15 項）、「民兵の規律」（第 16 項）に関し規定している。

「大統領の権限」（第 2 章第 2 条）では、冒頭の 1 項目で「大統領は、合衆国の陸海軍、及び現に合衆国の軍務に服するために招集された各州の民兵の最高指揮官である」と軍の統帥権について規定している。

「司法権」（第 3 章）については、直接的に軍に係わる記述はないが、「最高裁判所の管轄」（第 2 条第 2 項）でその上訴管轄権は連邦議会の定める例外を除くこととしている。そして、1971 年の修正（Amendments）第 5 条において、「陸海軍において、または戦時もしくは公共の危険に際して現に軍務に服している民兵において生じた事件については、この限りでない」として、大陪審の告発、起訴権限の例外規定の対象として軍隊を明示している。

なお、米国議会は、1950 年 5 月に、それまであった沿岸警備隊懲戒法を含む全ての軍事犯罪に関する法律をまとめた『軍事法典』（Uniform Code of Military Justice）を可決、施行している。

以上の他に、連邦議会の権限の冒頭にある徴税の項で、「共同の防衛および一般の福祉のため、租税、…消費税を賦課徴収すること」として、防衛が税徴収の主要な目的であることを明記している。

日本国憲法とアメリカ合衆国憲法

日本国憲法の成立過程研究の第一人者とされる米国のセオドア・マクネリー博士（米国メリーランド州立大学名誉教授）の研究によると、日本国憲法の前文は、時系列的に、①アメリカの独立宣言（1776年）、②米合衆国憲法（1787年）、③リンカーン大統領のゲティスバーグ演説（1863年）、④米英首脳による大西洋憲章（1941年）、⑤米英ソ首脳によるテヘラン宣言（1943年）、⑥マッカーサー・ノート（1946年）の6史料を基礎として作られた。

<出典>産経新聞社『国民の憲法』（平成25年、産経新聞出版）

(2) 「自警団」としての民兵（憲法第15項「民兵の招集」、第16項「民兵の規律」）

憲法第8条（連邦議会の立法権限）は、その第1項で「連邦議会は、つぎの権限を有する」と定め、第15項、第16項において、民兵に関し下記のように規定している。

第15項 (民兵の招集)	連邦の法律を執行し、反乱を鎮圧し、侵略を撃退するために、民兵団を召集する規定を設ける権限
第16項 (民兵の規律)	民兵団の編制、武装および規律に関する定めを設ける権限、ならびに合衆国の軍務に服する民兵団の統帥に関する定めを設ける権限。但し、民兵団の将校の任命および連邦議会の定める軍律に従って民兵団を訓練する権限は、各州に留保される。
<p><出典> 『アメリカ合衆国憲法』 (AMERICAN CENTER JAPAN) https://americancenterjapan.com/aboutusa/laws/2566/(as of February 12, 2020)</p>	

すなわち、米国憲法は、連邦法律の執行、反乱の鎮圧及び侵略の撃退を目的とする軍務に服する組織として民兵団 (Militia) を設けることを定め、その招集、編制・武装・規律及び統率に関して規定する権限を連邦議会に、将校の任命及び訓練の権限を各州にそれぞれ与えている。

その歴史は、アメリカ合衆国の植民地時代に遡る。当時、各植民地は志願者から成る民兵団を結成した。それは基本的に入植民による自警団であったが、独立戦争では大陸軍 (Continental Army) とともに重要な戦力の一翼を担い、また独立後も国内外の紛争・事案にたびたび動員されたことから、1792年民兵法が制定され、究極の指揮権を州に与えた。その後、順次、民兵の中央統制の強化、いわゆる連邦化が図られ、1916年の法改正によつ

て創設されたのが、国家警備隊あるいは郷土防衛隊としての州兵（National Guard）である。

（3）米国民の「国防の義務」

国防の義務については、ほとんどの国の憲法に明確な規定がある。しかし米国の場合、さらに踏み込んで、修正第2条（武器保有権、1791年成立）で「規律ある民兵は、自由な国家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、国民の民兵としての必要性を強調するとともに、武器を保有する権利すなわち武装の権利を保証している点に大きな特徴がある。

米国の「武器保有権」と銃規制問題

アメリカでの銃の所持は、建国の歴史に背景があり、アメリカ合衆国憲法修正第2条（Second Amendment）によって守られているアメリカ人の基本的人権である。

全米で適用されている銃規制の法律では、銃販売店に購入者の身元調査を義務づけ、未成年者や前科者、麻薬中毒者、精神病患者への販売を禁止し、また、一部の自動機関銃などの攻撃用武器の販売を禁止している。

銃販売、保持するための許可証の取得、使用など銃に関する法律は州によって異なり、カリフォルニア、アイオワ、メリーランド、ミネソタ、ニュージャージー、ニューヨークなどの州は銃規制が厳しく、銃の所持禁止区域が設定されている。

しかし、近年、銃乱射事件が劇的に増加し、銃規制強化を訴える世論が高まりを見せている一方、米国社会では銃規制より、自衛のための銃器に関する正しい使い方の教育、情報、訓練の必要性和強化を求める動きも広がっている。

<出典>各種資料を基に、筆者作成

2 「国家警備隊」あるいは「郷土防衛隊」としての州兵（National Guard）

（1）連邦政府と州政府との関係

連邦制を採用している米国では、中央の連邦政府から州・地方政府に至るまで、政府が数層に分かれている。そのうちの2層である連邦政府と州政府については、合衆国憲法の中で規定されている。

合衆国憲法は連邦議会に対し、連邦への新たな州の加入を認める権限を付与している。当初の13州によって憲法が承認されて以来、米国を構成する州の数は増え、現在では50州に達している。その50州のほかに、連邦政府直轄区のコロンビア特別区がある。コロンビア特別区は米国の首都であり、いずれの州にも属さない。この特別区の行政は市が担い、連邦議会が予算管理と行政監視を行う。

州政府は連邦政府の下部単位ではない。各州は主権を有し、憲法上、連邦政府のいかなる監督下にも置かれていない。ただし、合衆国憲法や連邦法と州の憲法や法律が矛盾する場合

には、合衆国憲法や連邦法が優先する。

連邦制の枠組みの中の主権を有する存在として、各州は独自の憲法、公選職員、政府組織を持つ。州は、法律を制定・施行し、税を課し、概して連邦政府や他の州の介入を受けずに業務を実施する権限を有する。州政府は、州民の日常生活に影響を及ぼす多くの重要なサービスを提供するという主要な責任を担っており、その中には、州全体の治安維持や連邦の任務に召集された場合を除く州兵の指揮などが含まれる。

(2) 州兵 (National Guard)

州兵 (National Guard) は、アメリカ各州の治安維持を主目的とした軍事組織で、州兵陸軍と州兵空軍がある。平時は州知事を最高司令官として、その命令に服するが、同時に連邦の予備兵力であり、連邦議会が非常事態を議決した場合には、アメリカ連邦軍の一部として、大統領が召集することができる。

前述の通り、州兵 (National Guard) は、植民地時代の志願者から成る民兵にはじまり、独立時に憲法第 1 条 8 項で一定の条件下で連邦議会に各州の民兵を召集する権限を与えたが、1792 年民兵法は究極の指揮権を州に与えた。米英戦争 (1812 年) 及び南北戦争 (1861~1865 年) では連邦議会の召集を州が拒んだ例もある。この呼称は、1880 年代までに定着した。

米西戦争 (1898 年) 後にアメリカの軍隊機構の近代化がはかられ、1903 年に「1792 年民兵法」が廃止され、州兵の連邦化がはじまった。しかし、州側の抵抗が強く、1916 年の国防法では非常事態において大統領に州兵を部隊単位でなく、個人単位で召集する権限を与えた。

1920 年の国防法は連邦陸軍が、常備軍、予備軍人と、連邦の召集下の州兵から構成されることを規定した。1933 年には州兵が連邦の予備兵力に加えられ、連邦政府が州兵の経費の 10 分の 9 を負担することになり、連邦化が完成した。それでも州兵は、平時は州知事によって指揮されるという二重性は失っていない。

(本項は、『ブリタニカ国際大百科事典 小項目事典』を基に、筆者補正)

3 兵役制度と予備役制度

(1) 兵役制度

米国の兵役制度は、志願制である。

予備役は、現役 (常備) の連邦軍および州兵 (National Guard) とともに米軍を構成する重要なコンポーネントの一つであり、「総合戦力 (Total Force)」として一体的に運用される。その勢力は、約 80 万人である。(下記図表参照)

主要国・地域の正規軍及び予備兵力（概数）

国名など	兵役制	正規軍（万人）	予備兵力（万人）	
米 国	志 願	130	80	
ロ シ ア	徴兵志願	90	200	
英 国	志 願	15	8	
フ ラ ンス	志 願	20	4	
ド イ ツ	志 願	18	3	
イ タ リ ア	志 願	17	2	
イ ン ド	志 願	144	116	
中 国	徴 兵	204	51	
北 朝 鮮	徴 兵	128	60	
韓 国	徴 兵	62.5	310	
エ ジ プ ト	徴 兵	44	48	
イスラエル	徴 兵	17	47	
日 本	志 願	陸	14	3.3 (0.4)
		海	4.3	0.05
		空	4.3	0.05

- (注) 1 資料は、「ミリタリー・バランス（2019）」などによる。
 2 日本は、平成30年度末における各自衛隊の実勢力を示す。()内は即応予備自衛官の現員数であり、外数。
 3 ロシアは、従来の徴兵制に契約勤務制（一種の志願制）を加えた人員補充制度をとっている。
 4 ドイツにおいては、11（平成23）年4月に成立した改正軍事法により、徴兵制は、同年7月1日に運用が停止され、代わって新しい志願兵制が導入された。

<出典>令和元年版『防衛白書』資料編（防衛省）

予備役は、陸軍、海軍、空軍、海兵隊、沿岸監視隊、陸軍州兵、空軍州兵の予備役、そして公共保健サービス予備役団（Public Health Service Reserve Corps、文民による非軍事部門）の8つから構成されている。

なお、沿岸監視隊（CG）は、従来、財務省の所管であったが、国土安全保障省（HDS）の創設にともなって同省へ移管された。戦時または国家緊急事態には大統領の命令で海軍の作戦指揮下に入る。

(2) 予備役の目的

予備役の目的は、戦時または国家緊急事態、その他国家安全保障上必要な場合に、米軍の任務遂行（active duty）上の要求に応えるため、訓練された部隊および適任の人員を提供す

ることである。つまり、予備役は、動員計画に基づいて追加の部隊および人員を確保・訓練し、現役に加え、さらなる部隊および人員を必要とする場合はいつでも、米軍の要求に対応する。

そのため、予備役は、一般的に、最低、年間 39 日の軍務に服するよう義務付けられている。その中には、週末の毎月訓練および 15 日間の年間訓練が含まれる。(古いスローガン: 「毎月一回の週末訓練、1 年に 2 州間の毎年訓練」 (one weekend a month, two weeks a year))

(3) 予備役としての州兵

民兵 (Militia) に起源があり、国家警備隊あるいは郷土防衛隊としての性格をもつ州兵には、陸軍州兵 (Army National Guard) と空軍州兵 (Air National Guard) があり、連邦と州の「二重の地位と任務」を付与されている。

平時は、州知事の指揮下にあり、地域の緊急事態等において、大規模災害対処や暴動鎮圧等の治安維持などの任務に携わる。

一方、連邦法は、州兵を合衆国軍隊の予備戦力 (Reserve Force) と定め、戦時あるいは国家緊急事態などにおいて、大統領の命令によって補充戦力として動員する。そのため、州兵は、連邦軍と同様の編制、装備、訓練を原則として、連邦軍の活動を迅速に補強し、代替できるように常に訓練練度、戦闘能力および即応性を維持強化している。

現役として常時任務に就いている陸軍州兵 (Army National Guard) は約 35 万人、空軍州兵は (Air National Guard) 約 16 万人であり、総計 50 万人超の勢力は、予備役において最も即応性の高い「即応予備」 (Ready Reserve) 中の「選抜予備」 (Selected Reserve) に分類されている。このほか、退役後、緊急時の招集に備えて定期的な訓練を受けている州兵は、「退役予備」 (Retired Reserve) に分類されている。

(4) 予備役の区分

すべての予備役は、即応予備 (Ready Reserve)、待機予備 (Standby Reserve) および退役予備 (Retired Reserve) の 3 つの区分に分類される。

ア 即応予備

即応予備は、部隊あるいは個人である予備役および州兵から構成され、戦時あるいは国家緊急時に現役部隊を増強するため現役招集を受ける最も即応度の高い予備役である。

イ 待機予備

待機予備は、即応予備には加入していないが、一時的な困難や不具のある重要民間従業員 (key civilian employees) として指定されている個人によって構成される。該当者は、訓練を実施すること、また部隊の一員たることを要求されることはない。しかし、特殊技能 (特技) を保有する人的戦力として必要の時に動員に応じることのできる要員として拘置 (pool) される。

ウ 退役予備

退役予備は、現役勤務及び／又は予備役勤務の満了によって退職手当 (retired pay) を受け取ったすべての将校および下士官兵、そして除隊を選択せず、即応予備、待機予備ならびに一定条件下における他の退役予備に応募していない60歳未満で退職手当の受給資格を持つすべての将校および下士官兵をもって構成される。

(5) 動員

予備役の動員は、総動員 (Full Mobilization)、部分動員 (Partial Mobilization)、大統領予備役招集 (Presidential Reserve Call-Ups)、15日令 (15-Day Statute) および予備役部隊義勇兵 (RC Volunteers) に区分されている。予備役に指定されている個人または部隊は、一定の条件下で、上記の動員区分に基づいて現役に召集される。

(6) 予備役の指揮運用と管理体制 —米陸軍を例に—

米陸軍予備役コマンド (U.S. Army Reserve Command : USARC) は、陸軍長官直轄の部隊 (Direct Reporting Unit) であり、米国の軍事戦略を遂行するために動員され、展開する米陸軍に対し、精強で即応性のある部隊および隊員を提供することを任務としている。

米陸軍予備役コマンドの指揮関係 (系統) については、国防長官が命ずる場合を除き、陸軍長官が定める。

陸軍長官は、米本土におけるすべての陸軍予備役部隊を米陸軍予備役司令部に配属し、あるいは、ある特定作戦を遂行する統合戦闘司令部に対して所要の部隊を配属する権限を有する。また、国防長官から指示される場合を除き、陸軍長官は、米大西洋軍司令官に対して米陸軍予備役部隊を配属する権限を有する。

陸軍予備役コマンド司令官は、陸軍予備役の長 (代表) として予備役に関する政策や計画などについて陸軍参謀総長に、また陸軍予備役コマンドの指揮官として訓練、即応度などについて米陸軍部隊コマンド (United States Army Forces Command : FORSCOM) に対する報告責任がある。

米陸軍予備役コマンドは、20余の事務所を持ち、予備役の訓練、装備、管理、支援、動員および要員確保 (雇用) の責任を有する。その隷下には作戦・機能 (Operational & Functional) 司令部、訓練司令部および支援司令部がある。支援司令部の下には地域支援司令部が置かれ、作戦あるいは指揮統制上の権限はないが、その管轄地域内の陸軍予備役部隊に対する作戦および管理上の支援を提供する。

なお、その他の軍種にも、米陸軍予備役コマンドと同じ機能の組織 (Navy Reserve Force, Marine Forces Reserve, Air Force Reserve Command) が存在する。

4 米国の国土防衛 (ホームランド・ディフェンス) 体制

(1) 国土安全保障省 (The Department of Homeland Security, DHS)

ア 国土安全保障省（DHS）設置の背景

2001年の9.11同時多発テロを受け、期待されていた関係各機関の調整能力には限界があり、より強力な連邦政府機関が必要であるとの認識が高まった。そのため、「国土安全保障に関する国家戦略」（2002年7月16日）が策定された。

同戦略では、米国本土をテロ攻撃から守るために、米国を動員、組織化することを戦略目標とし、下記の分散する国土安全保障の機能を再編・統合し、より強固なテロ対処能力を確保する必要性が強調された。

- ①情報・警戒
- ②国境・運輸の安全確保
- ③国内の対テロ対策
- ④重要基盤・施設の防護
- ⑤壊滅的な脅威に対する防衛
- ⑥緊急事態即応態勢・対応

イ 国土安全保障省（DHS）設置の経緯

ジョージ・W・ブッシュ大統領は、2002年6月18日に国土安全保障省（DHS）創設に関する法案を公表した。2002年11月19日、米国上院本会議は、同時多発テロ型の大規模なテロ攻撃の防止や対策を盛り込んだ包括的な「国土安全保障法案」を賛成90、反対9の圧倒的多数で可決した。下院はすでに同法案を可決していたため、11月25日ブッシュ大統領の署名を経て、正式に法案は成立し、翌2003年1月24日に国土安全保障省（DHS）が設置された。

それまで、政府の100以上にのぼる関連機関が国土安全保障の役割を分担していたが、最終的な責任を負う単一の機関が無いため、国の安全保障に関する機関をDHSの下に統一するのが狙いである。

DHSは、テロ対策に関係する22の省庁・機関を統合し、職員約18万人で構成する巨大な官庁組織となった。

ウ 国土安全保障省（DHS）の設置

ブッシュ大統領は、初代の長官にトム・リッジ国土安全保障局長（元ペンシルベニア州知事）を指名した。（なお、トム・リッジ長官が2004年末に辞意を表明し、マイケル・チェルトフ連邦高裁判事が後任の長官を務めている。）

DHSの設置は、第二次世界大戦後の1947年、米国軍隊を国防総省（DoD）傘下に統一し、米中央情報局（CIA）や国家安全保障会議（NSC）を創設したトルーマン政権の改革以来の大規模な省庁再編である。

DHSは、米国内のテロ攻撃の防止、テロに対する脆弱性の削減、テロ攻撃や災害による損害の最小化を使命とし、沿岸警備隊（CG）や連邦緊急事態管理庁（FEMA）などテロ対策に関係する8省庁の22の政府機関を統合し、後述の4局1官房、職員約18万人、予算約442億ドル（2003年度）の巨大官庁組織となる。

9月11日同時多発テロ前の関係不備が指摘された連邦捜査局(FBI)や中央情報局(CIA)は、DHSへの統合を免れたが、今後テロ情報の分析面などで同省に協力することになる。加えて、米国市民の権利の保護、および天然災害の援助、移民帰化のような公共サービスの強化に専念する。

エ 国土安全保障省(DHS)の組織

DHSは、4局1官房で構成されており、各局の組織・所管事項は下記の通りである。

(ア) 国境・運輸安全保障局

国土安全保障省は、国境、領海、運輸に関連する主要な連邦の安全保障業務を網羅する統一された機関となる。米国入国管理への唯一の政府組織となり、沿岸警備、税関、移民帰化局(INS)、国境警備、農務省動植物検査局、運輸安全局を引き継ぐ。査証の発行を含む全ての国境管理については、情報センターおよび互換性のあるデータベースによって、情報が確実に提供されることとなる。なお、シークレット・サービス(USCC)および沿岸警備(CG)は、長官の直轄とする。

<移転された部局>

- ・合衆国関税局(財務省)
- ・連邦法執行研修センター(FLETEC)(財務省)
- ・移民帰化局(一部)(司法省)
- ・国内準備課(司法省)
- ・連邦保護サービス(連邦調達庁)
- ・運輸安全保障局(TSA)(運輸省)
- ・動物・植物保健検査サービス(一部)(農務省)

<所管事項>

- ①テロリストまたはその武器や手段の侵入の阻止
- ②国境・領海・港湾・駅・水路・航空・土地・海上交通機関の警備
- ③合衆国市民や合法的な永住権保持者でない個人への入国に必要なビザやその他の許可書を交付する法律の制定を含む、合衆国入国帰化法の管理
- ④合衆国関税法の管理、運用
- ⑤国土安全保障省に新たに移る政府機関の指揮
- ⑥これらの責務を迅速に効率的に果たすための基盤の構築・確保

正規職員 156, 169名、予算(2003会計年度) 23, 841百万ドル

(イ) 緊急事態準備・対応局

国土安全保障省は、国内災害準備に際し連邦政府の援助を監督し、連邦政府の災害対応を統括する。連邦緊急事態管理庁(FEMA)は、この省の中核となる。また、FEMA、司法省および保健福祉省に配属している消防士、警察官および緊急対応要員に下賜金制度を執行する。つぎに、核物質緊急探索チーム(エネルギー省)と緊急時用薬剤の国家備蓄(保健福祉省)を管轄する。さらに、連邦の諸機関間の緊急対応計画を単一の包括的な全政府的計画

へ統一すること、および緊急対応要員全員が必要なとき互いに連絡をとるための通信機器をもつようにする。

<移転された部局>

- ・連邦緊急事態管理庁 (FEMA)
- ・戦略的全国備蓄および全国災害医療システム (保健福祉省)
- ・核兵器緊急対応チーム (エネルギー省)
- ・国内緊急支援チーム (司法省)
- ・連邦国内準備課 (FBI)

<所管事項>

- ①テロリストの攻撃、大災害、その他の緊急事態への準備・対応を確実にすること
- ②基準の制定、訓練の実施、業績の評価、核兵器緊急対応チームに対する資金提供
- ③テロリストの攻撃や大災害に対する州政府の対応を行うこと (以下の4つを含む)
 - a 包括的な対応・調整
 - b 国内緊急援助チームを指揮・監督
 - c 首都圏医療対応課の監督
 - d その他の連邦対応資源の調整
- ④テロリストの攻撃や大災害からの復旧援助
- ⑤包括的な国内緊急管理システム確立のために他の連邦・非連邦政府機関との協力
- ⑥既存の連邦政府緊急対応計画の統一、組織的な国家対応計画の確立
- ⑦相互に作用する通信技術発達のための総括的計画の構築、緊急対応の際に必要な技術の確保

正規職員 5, 300 名、予算 (2003 会計年度) 8, 371 百万ドル

(ウ) 科学・技術局 (化学、生物、放射線、核兵器への対策関連)

国土安全保障省は、大量破壊兵器を含むテロリストからの脅威すべてについて、準備と対策を行う連邦政府の取り組みを先導する。このため、国家政策を策定し、州政府のためのガイドラインを作成する。また、直接、連邦、州政府の化学、生物、放射線、核攻撃対策チームを訓練する。これによって、複数の省に分散している多様な努力は統一され調整され、突発のテロリズムから米国を守る重要な役割を第一の使命とする一つの機関が作られることとなる。

<移転された部局>

- ・化学、生物、放射能、核兵器対策プログラム (エネルギー省)
- ・環境測定研究所 (エネルギー省・ローレンスリバーモア国立研究所)
- ・国立生物兵器防衛分析センター (国防省)
- ・プラム島動物疾病センター (農務省)

<所管事項>

- ①テロ行為に関連する化学、生物、放射能、核兵器またはその他の緊急事態の脅威からの

合衆国内の市民・社会基盤・所有地・資源・システムの保護

②国家科学研究、国土安全保障省を支援するためのプログラムの開発、テロリストの恐怖に対抗するための国家政策や連邦政府（非軍事的）の試みの統合、関連する研究、開発を指揮すること

③優先事項の確立および化学、生物、放射能、核兵器またはその他の用具を使用したテロ攻撃の発見、防止、保護、そしてそのような兵器の合衆国内への侵入の防止のための技術やシステムの研究、開発の監督と援助

④州・地方におけるテロ対抗手段の開発またはテロ対策のガイドラインの作成

正規職員 598 名、予算（2003 会計年度）3, 626 百万ドル

(エ) 情報分析・社会基盤保護局

国土安全保障省は、米国の重要な社会基盤（食料・給水システム、農業、保健システム、緊急サービス、情報通信、銀行・金融、エネルギー、運輸、化学・防衛産業、郵便・出版、記念物等）の攻撃されやすさについて包括的な評価責任を負う。

<移転された部局>

- ・重要社会基盤保証課（商務省）
- ・連邦コンピュータ緊急応答センター（連邦調達庁）
- ・全国通信システム（国防総省）
- ・国立社会基盤保護センター（FBI）
- ・エネルギー安全保障・保証プログラム（エネルギー）

<所管事項>

①合衆国本土におけるテロリストの脅威の本質と作用域を見極め、国内の潜在的テロの脅威を感知または特定するための法執行情報・諜報活動・その他の情報の収集と分析

②重要な資源・インフラの脆弱性の包括的な査定

③保護の優先順位と手段を特定するための関連情報・情報分析・脆弱性査定の統一

④連邦政府と州政府の、テロに関する情報の共有のための法律の見直し、改善

⑤重要な資源・インフラ保護のための包括的な国家政策の改善

⑥重要な資源・インフラ保護のための必要な手段の策定

⑦国土安全諮問制度の設立、公的脅威助言における主要な責任の負担、州・州政府や民間部門に対する具体的な警戒情報の発令、同様に適切な保護活動、手段についての助言

⑧連邦政府および連邦政府と州・州政府間における国土安全に関する情報の共有やその方法についての再検討・改善

正規職員 976 名、予算（2003 会計年度）364 百万ドル

(2) 連邦緊急事態管理庁（Federal Emergency Management Agency, FEMA）

ア 組織の概要

1979 年にカーター政権の下で発行された大統領行政命令（Executive Order, E.O.）

12127 により設立された組織であり、連邦準備局（FPA）、国防民間準備局（DCPA）、連邦災害援助局（FDAA）、全米消防局（U.S. Fire Administration）など、連邦政府内の複数の省庁に分散していた国内危機管理に関する組織・権限・機能が大統領直下のFEMAという単一組織に集約された。

この背景には、当時の米国における危機管理コンセプトの変容があった。

1970年代後半、州政府や連邦議会では、それ以前の大規模災害の経験から危機管理の効率化による負担軽減を求め、核攻撃を想定した民間防衛（Civil Defense）用の資源を自然災害対策に活用する「Dual Use」の実現が提唱されるようになった。それを受け、新たに登場したのが「All-Hazards Approach」というコンセプトである。米国内で発生する大規模自然災害、人為的な重大事故、他国からの軍事攻撃、テロに至るあらゆる緊急事態を想定し、準備（Preparation）、対応（Response）、復旧（Recovery）、被害軽減（Mitigation）の各機能を共通化することで包括的な危機管理システムを構築することが目指された。

FEMAはこのコンセプトに基づき創設された組織であり、いまでもその基本方針のひとつになっているが、生物事故、サイバー事故、原子力・放射能事故などの特殊な事象に対しては専門知識を有する省庁が主導的に対応している。

現在の FEMA は、9.11 同時多発テロを受けて2003年に新設された国土安全保障省（DHS）を構成する「独立部門(stand-alone element)」であり、FEMA 長官(Administrator)は「米国における緊急事態管理全般」に関する大統領および国土安全保障長官の「首席助言者(principal advisor)」に位置づけられている。FEMAは長官をトップとし、7,672名の常勤職員（10,600名の非常時対応要員）を擁する組織であり、予算は約136億USD（2013年度）（うち洪水保険36億USD）である。

FEMAの業務内容は多岐にわたり、国家レベルの包括的な緊急事態管理計画・システムの形成にはじまり、災害時の連邦・州・地方・民間組織間の調整および直接的な対応・復旧支援、平素からの能力向上を目的とした補助・教育事業、被害軽減目的の保険事業などがある。

FEMA については、創設後からラブ・キャナル（Love Canal）廃棄物汚染事件（1978～80年）、スリー・マイル島（Three Mile Island）原発事故（1979年）、セント・ヘレンズ山（Mount St. Helens）噴火（1980年）など米国内で発生する多様な大規模インシデントの対応に当たってきた。しかし、その存在に脚光が当てられるようになったのは1990年代のクリントン政権下における組織改革以降のことであり、ノースリッジ地震

（Northridge Earthquake）（1994年）、オクラホマ連邦ビル爆破事件（Oklahoma City Bombing）（1995年）での対応は国内外で注目を集めた。

日本においても1995年に阪神・淡路大震災、地下鉄サリン事件が発生したこともあり、この頃からFEMAの存在が広く知られるようになった。東日本大震災後の危機管理組織の在り方を巡る議論では「統一的な危機管理組織」のモデルとして取り上げられている。

イ 平時対応

FEMAは、保護・準備部、応急対応・復旧部、連邦保険・緩和部、米国消防局、活動支援という組織を持つ。保護・準備部が、米国政府が目指す姿、危機管理の枠組み等防災の仕組みを構築しているほか、年に一度、“National Preparedness Report”を発行し、米国が直面するリスクやこれまでの対応状況の評価を行っている。災害発生時に対応を行う応急対応・復旧部は、平時には災害対応・復旧のための計画立案や事前準備等を進めている。

さらに、全米を10ブロックに分け、ブロック毎に常設の地域事務所を設置している。

ウ 非常時対応

州又は地方政府の対応能力・資源を超えた大規模災害又は緊急事態であり、甚大な被害のおそれがあると認められる場合は、州知事から大統領宣言発令を要請し、大統領により大規模災害宣言又は緊急事態宣言を発令する。

緊急事態宣言が発令されると、連邦政府と地方政府の活動及び資源を調整するため連邦調整官が任命され、FEMAを中心としてスタッフォード法及び国家対応枠組に規定される連邦援助が開始される。

政府としてESF（緊急支援業務）を定め、この15に類型化された業務の遂行部門について、調整機関、主要機関、サポート機関として各省庁を指定しており、これらの機関相互の調整が難航する場合には、FEMAが最終的な調整を図る仕組みを構築している。また、発災時には全国10か所の地域事務所から被災地に職員を派遣し、連邦政府と州政府との間の連絡・調整を実施する。

（3）まとめ—国土安全保障省（DHS）発足後の課題—

DHSは、22の省庁・機関を統合し、職員約18万人で構成する巨大な官庁組織となった結果、下記のような課題が指摘される。

ア 省庁内外における連携

特に、省内部における重複排除等の更なる調整及び情報共有等における他の連邦機関との連携強化が必要である。

イ 州・地方政府等との連携

特に、地方警察・消防等のファーストレスポnderとの連携強化が必要である。

5 米国の民間防衛体制が示唆する日本への主な教訓

（1）憲法前文における「共同防衛」（common defense）の明示

連邦制を採る米国の憲法は、その前文で、国家の安全を保障するためには、共同防衛が重要であることを強調している。この共同防衛には、中央の連邦政府から州・地方政府に至るまで、また軍官民が一体となり、社会全体で国を守る防衛体制が必要であると説いているものと理解される。

わが国の憲法改正に当たっては、国家国民が一体となって国の生存と安全を確保する体

制が重要であることを強調するとともに、民主国家の主権者であるすべての国民には「国防の義務」があることを明示し、それを基礎として、米国憲法の「共同防衛」に倣い、社会全体で国を守る防衛体制を構築しなければならない。

(2) 米国の州兵 (National Guard) に相当する「郷土防衛隊」の創設

米国の州兵 (National Guard) は、植民地時代の志願者から成る「自警団」としての民兵 (Militia) に起源があり、国家警備隊あるいは郷土防衛隊としての性格をもち、地域の緊急事態等において、大規模災害対処や暴動鎮圧等の治安維持などの主任務に携わっている。

わが国では、自衛隊が国防と地域の大規模災害などの緊急事態対処の「二重の地位と任務」を付与されている。

今日、わが国では東日本大震災などの大規模災害や台風による風水害が頻発し、今後、南海トラフ巨大地震や首都直下型地震など大規模災害の発生が予測されている。また、自衛隊は、いわゆる国連 PKO などの国際平和協力活動への取組みも増大している。

このような、多種多様な任務の急増に応えなければならない自衛隊は、前述の「主要港・地域の正規軍及び予備兵力 (概数)」に見る通り、その組織規模が列国に比べて極めて小規模であることから、本来任務である領域防衛への取組みが疎かになるのではないかと懸念が高まっている。

自衛隊は、中国や北朝鮮からの脅威の増大を受け、本来任務に一段と注力する必要があり、そのため、自助、共助を基本精神として具現化した、米国の州兵 (National Guard) に相当する「郷土防衛隊」を創設することが喫緊の課題として浮上しているのである。

(3) 予備役制度の拡充

米国の予備役は、現役 (常備) の連邦軍および州兵 (National Guard) とともに米軍を構成する重要なコンポーネントの一つであり、「総合戦力 (Total Force)」として一体的に運用される。その勢力は、約 80 万人である。

予備役は、陸軍、海軍、空軍、海兵隊、沿岸監視隊、陸軍州兵、空軍州兵の予備役、そして公共保健サービス予備役団 (Public Health Service Reserve Corps、文民による非軍事部門) の 8 つから構成されており、その体制は極めて充実している。

米国の予備役に相当する日本の予備自衛官は、陸上自衛隊 3 万 3 千万人 (即応予備自衛官 4 千人、外数)、海上自衛隊 500 人、航空自衛隊 500 人、合計 3 万 4 千人 (即応予備自衛官 4 千人、外数) であり、極めて劣弱である。(数値は、令和元年版『防衛白書』資料 3「主要港・地域の正規軍及び予備兵力 (概数)」による。)

近年、東日本大震災や熊本地震などで即応予備自衛官が招集され、また、医療従事者、語学要員、情報処理技術者、建築士、車両整備などの特殊技能を有する予備自衛官補の需要も高まっており、この際、予備自衛官制度の抜本的な改革強化が必要である。

(4) 国家非常事態における国家の総動員体制と組織の一元化

米国では、2001年の9.11同時多発テロを受け、期待されていた関係各機関の調整能力には限界があり、より強力な連邦政府機関が必要であるとの認識が高まった。そして、「国土安全保障に関する国家戦略」(2002年7月16日)が策定し、米国本土をテロ攻撃から守るために、米国を動員、組織化することを戦略目標に、分散する国土安全保障の機能を再編・統合し、より強固なテロ対処能力を確保する体制がつくられた。

それが、沿岸警備隊(CG)や連邦緊急事態管理庁(FEMA)などテロ対策に関係する8省庁の22の政府機関を統合した国土安全保障省(DHS)の創設となった。

日本国憲法には、その根本的な問題の一つであるが、国家の最高規範として明確にしておかなければならない「国家非常事態」についての規定がない。

他方、東日本大震災において、自衛隊を出動させた根拠は、「災害対策基本法」を頂点とする災害対策関連法令を受けた「自衛隊の災害派遣に関する訓令」であり、また「原子力災害特別措置法」の下、内閣総理大臣が発出した「原子力緊急事態宣言」に基づく自衛隊の部隊等の派遣要請を受けて、「自衛隊の原子力災害派遣に関する訓令」に依っている。

自衛隊は、それぞれ別個の法令を根拠として災害派遣を行った。これは、その他の国家・地方行政機関なども同様である。

一方、政府は、法令の定めるところに従って、大規模震災対処のための「緊急災害対策本部」ならびに原子力災害対処のための「原子力災害対策本部」をそれぞれ設置した。

しかし、今般のような複合した国家非常事態に際しては、国家の指揮組織は一本化することが不可欠であり、内閣総理大臣の一元的指揮監督の下、各行政組織がそれぞれの任務・所掌事務を一丸となって果たせるような仕組みが必要である。

このように、わが国の法体系においては、安全保障会議設置法、自衛隊法、武力攻撃事態対処法、国民保護法、災害対策基本法、原子力災害特別措置法などの安全保障・防衛及び災害関係法令が、いわゆる個別のかつ並列的に作られており、それらに大きな網をかぶせ、包括的にあり方を示す基本法が存在しない。そのこともあって、わが国の行政機構の欠陥である「国益よりも省益」の縦割り行政が、国家安全保障・防衛及び災害に求められる国家としての総合体的な取り組みを大きく阻害している。

わが国は、遅まきながら、先般の東日本大震災によって、国家と国民の安全を確保し、国家機能の発揮と国民生活の維持を図るには、国家非常事態(下記参照)についての規定が必要であり、その事態に備える国家の総動員体制として、安全保障・災害関係組織を一元的に運用し組織横断的な対処を可能とする法令上・組織上の枠組み作りが不可欠であるとの理解や認識が深まったと言えよう。

国家非常事態とは

外国からの武力攻撃、内乱、組織的なテロ行為、重大なサイバー攻撃、大規模な自然災害や感染症の蔓延（パンデミック）等の特殊災害など、平時の統治体制では対処できないような重大な事態をいう。

<出典>筆者定義

そのうえで、米国の「国土安全保障に関する国家戦略」に基づく国土安全保障省（DHS）の設置に至る取組みは、わが国の国家非常事態における安全保障・災害関係組織の統合一元化の必要性とそのあり方を示唆していると思われるのではないだろうか。

< 主要参考文献 >

- ・日本郷友連盟・偕行社共同プロジェクト『「国防なき憲法」への警告』（内外出版株式会社、平成 27 年）
- ・『アメリカ合衆国憲法』（AMERICAN CENTER JAPAN）
<https://americancenterjapan.com/aboutusa/laws/2566/> (as of February 12, 2020)
- ・「米国の統治の仕組み」（AMERICAN CENTER JAPAN）
<https://americancenterjapan.com/aboutusa/laws/2566/> (as of February 13, 2020)
- ・「州兵」（ブリタニカ国際大百科事典、小項目事典ブリタニカ国際大百科事典）
- ・米国国土安全保障省（DHS）（13-01-02-12）- ATOMICA
https://atomica.jaea.go.jp/data/detail/dat_detail_13-01-02-12.html
(as of February 12, 2020)
- ・「各国の危機管理組織の概要」（「政府の防災・安全保障・危機管理体制の在り方に係る調査」（平成 26 年 3 月）及び各機関ホームページ等より内閣府防災作成）
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kaigou/1/pdf/sankou_siryou3.pdf
(as of February 12, 2020)
- ・令和元年版『防衛白書』（防衛省）