

## 第五章 米国におけるインテリジェンス活動の法的基盤

### ——行政特権と国家安全保障令を中心に<sup>1</sup>

中山 俊宏

#### 1. はじめに

2002年11月3日、アルカイダの幹部のひとりとされるカーイド・サリム・シーナーン・アル=ハラシー (Qaed Salim Sinan al-Harethi) が、ジブチ国内から飛び立った米国の無人航空機 (Unmanned Aerial Vehicle; UAV) プレデターが発射した一発のヘルファイヤー・ミサイルによって、イエメン国内のマリブ州で殺害された。カーイドは、駆逐艦USSコール爆破事件の首謀者とされ、殺された時は仲間5人とともに車でサウジアラビアに向かって途中だった。2001年9月11日の米国本土に対するテロ攻撃後のアフガニスタンでは、プレデターによるオペレーションが行われていることは報道を通じてひろく知られていた。しかし、このカーイド殺害は、米国がアフガニスタンの外でも、プレデターを用いて「対テロ戦争」を続行していることを内外に強く印象づけた<sup>2</sup>。

米国政府は当初、イエメン政府に対する配慮から、このオペレーションについて詳細なコメントすることを控えていた。しかし、米軍が運用するプレデターは、ヘルファイヤー・ミサイルを搭載していない<sup>3</sup>。そのため、このオペレーションが中央情報局 (Central Intelligence Agency; CIA) 主導によるものだと多くの人が当初から気づいていた。そしてほどなく、ウォルフowitz国防副長官 (Paul Wolfowitz) が、この<sup>パラミリタリー</sup>準軍事オペレーションが軍当局によるものではなく、CIAによるものであったことをCNNとのインタビューにおいて事実上認め、これが米国情報機関によるオペレーションであることが明らかになる<sup>4</sup>。

報道によれば、このオペレーションは、2001年9月17日にブッシュ大統領 (George W. Bush) が署名した極秘指定の「大統領事実認定 (Presidential Finding)」によってCIAに付与された権限にもとづき行われた<sup>5</sup>。この<sup>ファインディング</sup>事実認定は、アフガニスタンと世界各地に潜むアルカイダを殲滅するために「例外的に広範な権限 (exceptional authorities)」をCIAに付与するものであった<sup>6</sup>。こうして、CIAは、準軍事的非公然活動によってテロリストの殺害を世界規模で行うマンデートを得たことになり、テロリスト (アルカイダ) は第一義的には警察行動・法執行の対象ではなくなったことになる<sup>7</sup>。これは9月11日以降の「新しい戦争」が、「新しい手段」を用いて戦われることを象徴的に示していた。所謂「ブッシュ・ドクトリン」に関しては、とかく軍事的な「先制攻撃」のみに関心が集中しがちだが、情報当局による準軍事的非公然活動は、「国家安全保障戦略 (National Security Strategy)」(2002

年9月)に示された「予防的先制行動」の不可欠な構成要素をなしている。

このイエメンにおけるオペレーションに先立つこと9ヵ月、2002年2月12日に行われたラムズフェルド国防長官 (Donald Rumsfeld) の記者会見において、CIAの準軍事的非公然活動の危うさが、はからずしも露呈したやりとりがあった。記者たちが、対テロ戦争においてCIAの役割がますます重要になっている状況を踏まえ、これが軍とは異なった指揮系統の下で行動し、ある程度の公開性が確保されている軍によるオペレーションとは異なり、まったく外部からのアクセスが不可能な準軍事的非公然活動が増大していくことに関し、いかに考えるべきかという質問を發した。これに続いて、誰がCIAに命令を發しているのか、命令の法的権限はどこにあるのかなどの質問がでた。一連の質問に対し、ラムズフェルド長官は、CIAがなにをやっているかについては答えられないと述べた上で、国防省は他の政府機関に対する命令権限は有していないと返答し、「CIAの戦争」は国防省の管轄外であることを、双方が緊密な連絡をとっていることは強調しつつも、認めざるをえなかった。一般の米国国民は、冷戦が終わった現在もなお、軍に先立って展開できるだけの能力をもつ準軍事的組織 (Special Operations Group; SOG) がCIAの中に温存されていたことについて驚きを隠しえなかった<sup>8</sup>。無論、新たな脅威に直面したポスト9.11の米国においては、批判的なトーンは希薄であった。

2001年10月に開始されたアフガニスタンにおける米軍のタリバン及びアルカイダに対する攻撃については、ラムズフェルド長官が連日ブラウン管に登場し、鋭い質問を發し食い下がる記者たちに粘り強く答えていった。しかし、作戦の初期段階では軍以上に大きな役割を果たしたといわれるCIAによる活動は、当然のことながら、間接的な報道以外にはほとんど明らかにならず、米国国民の多くがいかなる根拠にもとづいてCIAが行動しているのか判然としないまま、既成事実化していった<sup>9</sup>。カーイド殺害の際も、なぜCIAがイエメン国内でプレデターを運用していたのか、これは「暗殺」にあたるのではないかなどの疑問が提示されたが、「対テロ戦争」の一環ということで、あまり深くは検討されることはなかった<sup>10</sup>。

しかし、このオペレーションは、さらに別の問題も提起している。カーイドを標的として發射されたヘルファイヤー・ミサイルによって、車に同乗していた他の5人も死亡している。この5人のうち4人は、アルカイダとも関係を有するとされている「アデン・アブヤン・イスラム軍」に所属していたと発表されたが、残りの一人は米国籍のアラブ系アメリカ人のカマール・ダルウィーシュ (Kamal Derwish) であった。米国当局は、ダルウィーシュは、米国内のアルカイダ細胞<sup>セル</sup>の指導者だとしている。同乗者から推測するに、米当局のこ

の指摘は正しいと見るのが妥当であろう。しかし、米国市民がなんら正当な法の手続きを経ずにCIAに殺害され、それが特に問題とされなかったことのインプリケーションをどのように考えるべきか。当局は、ダルウィーシュを「敵対的戦闘員 (enemy combatant)」とみなし、批判を回避した<sup>11</sup>。しかし、CIAが過去に行った非公然活動、とりわけ監査体制が整った1970年代以前に行った工作活動を想起すれば、その活動の法的基盤を整えることはきわめて重要であるといえる。これは、今後、準軍事的活動が再び増大していくことが予想されるなか、CIAへの信頼を維持していくためにも、さらに長期にわたって「対テロ戦争」を続けていくであろう米国の<sup>クレディビリティ</sup>信用性の確保という観点からもきわめて重要であるといえる。

CIAは、国防省、国家安全保障会議 (National Security Council; NSC) などとともに、1947年の国家安全保障法 (National Security Act) を根拠法として設置されたが、その具体的な機能に関しては、意識的に曖昧な規定のままにとどめられた。それは、活動の幅を広げていく可能性を残しておくという考え以上に、詳細に記述した場合に議会の不必要な関心を引き起こす危険性を同法の起案者たちがおそれたためであった。この後、CIAは、根拠法である国家安全保障法によって規定された役割を最大限に解釈することによって、その組織を発展させていく<sup>12</sup>。その輪郭は、行政命令 (Executive Order; EO)、とりわけ国家安全保障令 (National Security Directives; NSD) による大統領からの直接命令というかたちで整えられ、より具体的なマニフェストに関しては、NSC情報令 (NSC Intelligence Directives; NSCID)、中央情報官令 (Director of Central Intelligence Directive; DCID) によって定められてきた。

1960年代前半に、CIAのキューバにおけるオペレーション (ピッグス湾事件) が明らかになる前は、米国国民の多くがCIAの存在についてはっきりとした知識を有していなかった<sup>13</sup>。この後、CIAをめぐる数多くのスキャンダルが明らかになり、外部監査体制が整っていくが、基本的には大統領に付与された行政権 (executive power) によって、合衆国憲法によって定められた通常の手続きを経ずに、いまある「インテリジェンス・コミュニティ」が形を成していった。

行政命令と行政特権 (executive privilege) を詳細に分析したケネス・R・メイヤー (Kenneth R. Mayer) の労作は、『一筆によって (With the Stroke of a Pen)』(2001年) という題名がつけられているが、行政特権が有する広範な機能は、米国におけるインテリジェンス活動を構成する不可欠な要素であるといえる<sup>14</sup>。しかし、米国の情報体制については、そのオペレーション、その能力に関心が集中し、この点は、しばしば見過ごされてき

た。本章は、この「一筆」の効力とその機能の仕方をインテリジェンス活動との関連で検討するものである。

## 2. 大統領特権と外交及び安全保障問題

米国の政体は、厳格な三権分立をベースとし、行政府、立法府、司法府がそれぞれ互いを監視しあう、「抑制と均衡のシステム」とされている。欧米民主主義国では、一般に行政府の肥大化現象が生じているとされているが、米国の場合も同様の現象が見られるものの、一般的には、立法府、司法府はそれぞれ有効なチェック機能を果たしている。しかし、その法的根拠は曖昧であるものの、合衆国大統領は広範な行政特権を有し、その特権をベースとし、通常の法的な手続きを経ずに、大統領直接行動（presidential direct action）というかたちで法的に拘束力のある命令を発し、相当幅の広い権力を行使できる。それは、とりわけインテリジェンスを含む国家安全保障関連の案件に顕著に見られる現象である。その結果として、この分野においては、司法府と立法府の権限は実質的にかなり制限されている。

では、合衆国大統領は、なにを根拠として、大統領直接行動を通じ、その権力を行使しているのだろうか。実は、その根拠ははっきりとしていない。最も一般的な大統領直接行動の形態である行政命令の冒頭には、「憲法と法令によって大統領としての自分に与えられた権限にもとづき」と記されているが、合衆国憲法の第2条の執行権の規定を見ると、第1節第1項で、「執行権はすべてアメリカ合衆国大統領に属する」と記されているだけで、これ以上の規定はない。つまり、これを字義通りに読むと、憲法には大統領の法を執行する権限が明記されているだけで、大統領の立法権に関する規定はない。とするとこの特権はどこに由来するのか。本稿では、この問題に深く立ち入る紙幅がないが、この起源を英国王制の特権（royal prerogative）に求める意見もある。また、米国の建国思想に大きな影響を与えたとされるジョン・ロックも『市民政府論』第14章「大権について」において、「執行権に余裕を与えて、法の規定していない多くのことを選択するようにさせる」と記している<sup>15</sup>。ここまで遡らないとしても、米国の建国期にすでに行政特権をめぐる議論があったことは想起すべきである。アレクサンダー・ハミルトンは、行政特権の必要性を強く主張した一人であった。合衆国憲法が制定される以前の州憲法においては、行政部の専制に注意が払われていたが、フェデラリストたちの言論活動によって、行政部強化の必要性がだいに認識されるようになっていった<sup>16</sup>。建国者たちのあいだで、平時における特権の在り方については議論が分かれたものの、連邦全体がある危機に直面しているような状況下に

においては、大統領の特権を認める傾向にあったといえる。つまり、安全保障、外交案件については大統領の特権を認める傾向が強く、これが長い時間をかけて既成事実化していく。すでに1796年の段階で、初代大統領のジョージ・ワシントンが、「外交交渉の本質からして、それは慎重さが要求され、その成否はしばしば秘密裏に取り組めるか否かに依存する」（傍点筆者）と述べている<sup>17</sup>。

今日、議会は条約を批准する権限を有し（締結自体は大統領の権限に属する）、さらに、「戦争権限法（War Powers Resolution）」（1973年）、「国家緊急事態法（National Emergencies Act）」（1976年）等によって、外交・安全保障案件についても行政特権に一定の法的制限措置を講じた<sup>18</sup>。事後的な措置にはなるが、「情報公開法（Freedom of Information Act）」（1966年）もそのような措置の一環と位置づけられる。また「対外援助法（Foreign Assistance Act）」（1961年）の「ヒューズ-ライアン修正法（Hughes-Ryan amendment）」（1974年）も、情報機関による工作活動に一定の制約を課している。しかし、一般に外交・安全保障上の問題、とりわけ迅速な行動が要求される危機状況下においては、議会は大統領の決定を事後的に承認するようなかたちになることがしばしばである<sup>19</sup>。また司法府は、そもそもこの分野の問題に介入することに積極的ではなく、大統領は「外交政策に関して単一の遂行主体（sole organ of foreign policy）」であり、大統領の決定に従うべしとの見解を繰り返し述べてきた<sup>20</sup>。これが、殊インテリジェンスが関わるような事態に関しては、立法、司法の介入はより消極的になる。連邦最高裁は、1948年の判決において、インテリジェンスが勝れて行政府主導の活動であることを認め、行政府と立法府の間の対立に関わらないことを正当化している。最高裁は、同判決において、「大統領は、国家の最高指令官ならびに外交責任者として、一般に公開されない、そしてされるべきでないインテリジェンス活動からの支援を受けることができる。（中略）たとえ、裁判所がこの公開を義務づける権限を有していたとしても、外交政策に関する行政的判断の性質は、政治的な性格のものであり、司法的な性格のものではない」（傍点筆者）と述べ、判断を回避している<sup>21</sup>。

大統領直接行動のツールとなるのは、すでに触れた行政命令をはじめとし、国家安全保障令、大統領覚え書き（presidential memoranda）、大統領布告（presidential proclamation）、大統領署名声明（presidential signing statement）などがある。これは、それぞれ、各政権によって使い方が異なり、その形態、法的効果の一般化を行うことは難しい<sup>22</sup>。また、それぞれ組み合わせて運用される場合もあり、一見した限りでは、その真の効果がなかなか見分けられないこともある。このうち、国家安全保障問題との関連でしばしば使用される

のは、行政命令と国家安全保障令である。

### 3. 行政命令の機能

行政命令は、大統領からの行政府機関に対する法的拘束力のある命令で、ある行為の停止を含め、なんらかの行動をとることを命じるものであり、組織の設立・改変・廃止、政策もしくはマネージメント規則等の変更を定め、その実行権限を然るべき人物に付与するものである<sup>23</sup>。9.11テロ攻撃後に設置された国土安全保障局 (Office of Homeland Security) は、EO-13228によって設置されているため、議会の審議プロセスを経ていない。また、その長官には、トム・リッジ (Tom Ridge) が任命されたが、同長官ポストは、閣僚ポストであったが、議会による承認プロセスを経ていない。

インテリジェンス活動との関連で特に重要な点は、大統領は、行政命令によって行政府文書の秘指定の分類を設定できることだ。文書のクラシフィケーション指定は、非公然活動をも伴うインテリジェンス活動と不可分の関係にあるといえる。現在のクラシフィケーション指定は、アイゼンハワー政権時代に発出された行政命令の上に積み重ねる形で発出された行政命令によって規定されている。ニクソン大統領のEO-11652によってクラシフィケーション規定が強化されて以降、おおまかな傾向としていえば、民主党政権時代にこれが緩和され、共和党政権時代に強化される傾向にある<sup>24</sup>。

9.11テロ攻撃の影響とその後のインテリジェンス活動の増大もあり、ブッシュ現政権はクラシフィケーション規定を極度に強化する傾向にあるという報告が情報安全監査局 (Information Security Oversight Office) によってなされている。行政命令は、入れ子構造になっており、その実体はきわめてわかりにくいのが、政権によるクラシフィケーション指定の監査を行う情報安全監査局自体が、EO-12065によって1978年に設置され、現在はEO-12958にもとづきその活動を行っている。この情報安全監査局の報告によれば、ブッシュ現政権初年度の2001年には、文書が秘指定される割合は前年比で44%増加しているとされている<sup>25</sup>。またテロ後に、ブッシュ政権は、本来は秘指定を極力少なくすることを目的に導入された「機微であるが秘指定でない文書 (sensitive but unclassified; SBU)」という分類の文書を増やしたが、「機微」の定義が曖昧であることを理由に、これを多用することの危険性を指摘する声もある。なお、このSBU指定に関しては、全米科学者連合 (Federation of American Scientists; FAS) のスティーブン・アフターグッドによると、2002年3月19日に発出された大統領覚え書きによって、行政府機関に対し指示が下されたという<sup>26</sup>。大統領覚え書きは、近年、しばしば行政命令と一緒にして大統領令 (presidential directive)

と呼ばれることが多いが、後述する行政命令の場合とは異なり、覚え書きの場合、その策定プロセスがきわめて不明確である上に、公開義務がなく、文書番号がふられていないなど、曖昧な点が多い<sup>27</sup>。

行政命令をはじめとする行政府組織による指令は、情報体制のマンデート、組織改変の際にしばしば用いられる<sup>28</sup>。1947年の国家安全保障法制定以前は、情報体制に関し、大統領が事実上全権を握っていた。同法制定以後は、仮にも法的な制約が課されたが、現実には、行政命令、NSC情報令、中央情報官情報令等を、国家安全保障法によって定められた輪郭の上に積み重ねていったのが実体だった。1970年代に入るまで、議会のこの分野における沈黙は際立っていたといえる。

1947年の国家安全保障法は議会による審議、採択を経ているが、本稿冒頭で触れたように、情報体制に言及した箇所をめぐって、議会で議論が紛糾するのを避けるために、その機構、役割は限りなく抽象的に規定されているに過ぎない。起案者の意図とは異なり、同箇所をめぐって若干の議論はあったものの、実際はほぼ起案したとおりの文言が採用された。1947年当時も今日と同様に、政府の各部署に分散した情報機関を統合することが国家安全保障法の最大の課題であり、これが議会によって阻まれることが大きな懸念であったと同法の起案者の一人であったフォレスト・シャーマン提督は述べている<sup>29</sup>。その結果、国家安全保障法によって、CIAは、漠然とその輪郭が定められたに過ぎなかった。即ち、CIAは、NSCの監督の下におかれる独立行政機関とし、法執行・政策策定のプロセスには関与せず、各省庁に分散した情報機関の活動を調整し、情報を統合・分析し、大統領及びNSCの指示にもとづき国家安全保障に影響を及ぼす情報に関連したその他の活動に従事することが規定された。この最後の部分はいわゆる「五番目の機能 (fifth function)」と呼ばれ、非公然活動の根拠となっているが、具体的な規定はここにはない。

1949年には、中央情報局法 (Central Intelligence Agency Act) によって、より外部にはわかりにくいかたちでCIAの輪郭が形成されていく。同法において、CIAは、通常義務づけられる予算状況の開示が免除され、さらにCIAの予算は他の省庁の予算として計上することが可能であり、その予算本来の用途とは別の目的に用いることが可能とされた。さらにインテリジェンス活動を円滑に行うために、組織形態、各部署の機能、職員個人の名前、役職、給料、雇用者数などの情報の開示義務が免除された<sup>30</sup>。この後、監査体制が整備される1970年代中頃までは、基本的に行政特権に基づいて外部からの監査をあまり受けることなく、組織が形成されていくことになる。1970年代半以降は、EO-11905 (1976年)、EO-12036 (1978年)、EO-12333 (1981年) によって、それまで必ずしも明確でなかった情報活動の

マンデートを外部に対して明確にし、暗殺などを禁止したが、議会、メディアからの圧力はもちろん無視はできないものの、いずれも行政府主体のアクションであったことに変わりはない。

行政命令の発出にともなう法的な義務は決して多くはない。行政命令は、公刊される「制定順規則集 (*Federal Register*)」に掲載することを法令 (*Federal Register Act, 1935*) によって義務づけられている。しかし、この義務も、セキュリティ上の問題を理由に「秘指定」することによって回避可能である。また本来ならば、行政命令として発出されるべき性格の文書も、国家安全保障令として発出することにより、公刊を回避することができる<sup>31</sup>。これも入れ子構造の一例であるが、行政命令に関する規則それ自体が、EO-11030とその後発出された行政命令によって規定されている。それを総括すると、起案された行政命令の案文は（起案自体は、ホワイトハウス、もしくはホワイトハウス外の行政組織の双方によってなされる）、まず行政管理予算局 (*Office of Management and budget; OMB*) の長官に提出され、そこで承認を受けた後、司法長官によってその適法性が審査され、連邦登録局 (*Office of Federal Register*) によってフォーマットの確認がなされた後、大統領によって署名され、法的拘束力をもつにいたる。

このような簡易な手続きは、当然のことながら、議会における審議プロセスにおいて好意的な対応がのぞめない場合、大統領にとっては非常に魅力的なものとなる。また、迅速な対応が必要とされる場合にも行政命令は多用される。上述した、国土安全保障局設置の行政命令がそれにあたる<sup>32</sup>。さらに行政命令は明確なメッセージを発出したい場合にも用いられる。ブッシュ現政権誕生直後の2001年1月29日に発出されたEO-13198は、「信仰にもとづくイニシアチブ (*faith-based initiative*)」に関する行政命令であり、大統領選挙において自分を支持してくれた宗教勢力に対するメッセージとして機能した。大統領覚え書き、大統領布告、大統領署名声明もこのような趣旨で用いられることが多い。

行政命令とは異なり、迅速且つ静かに安全保障に関する政策を決定するのが国家安全保障令である。行政命令が、情報体制の一般的なマンデート、また組織の態様に関するもの、いわば原則的な取り決めに関するものが中心であるのに対し、国家安全保障令は、より踏み込んだ政策に関するものが中心となる。公開義務のない国家安全保障令は、非公然活動をその活動の一部とするCIAに対して指令を下す際、当然のことながら大きな役割を果たす。

#### 4. 国家安全保障令の機能

国家安全保障令は、NSCでの審議をへて策定される行政組織に対する大統領令であり、



具体的には、外交政策、安全保障政策、軍事政策、インテリジェンス活動、そしてより一般的には、国家安全保障問題と定義しうる広範な問題に関する政策の調整、実行を命じるものである<sup>33</sup>。国家安全保障令は、下記のように政権ごとにその呼称が異なり、その機能も微妙に異なっている。一例を挙げれば、ブッシュ現政権下における国家安全保障大統領令は、クリントン政権下の大統領決定令と大統領調査令（Presidential Review Directive）の双方を代替するものである。大統領調査令は、行政組織に対し、ある特定の政策案件に関するレビューや分析を命じるものであり、大統領決定令は具体的なアクションをとるよう命じるものである<sup>34</sup>。このように、それぞれ微妙なずれがあるが、前任、もしくはそれ以前の政権によって定められた政策は、その後、修正もしくは廃棄されない限り、引続き効力をもつ。

トルーマン政権	NSC文書（NSC Policy Paper）
アイゼンハワー政権	同上
ケネディ政権	国家安全保障行動覚え書き（National Security Action Memoranda; NSAM）
ジョンソン政権	同上
ニクソン政権	国家安全保障決定覚え書き（National Security Decision Memoranda; NSDM）
フォード政権	同上
カーター政権	大統領令（Presidential Directive; PD）
レーガン政権	国家安全保障決定令（National Security Decision Directive; NSDD）
ブッシュ政権	国家安全保障令（National Security Directive; NSD）
クリントン政権	大統領決定令（Presidential Decision Directive; PDD）
ブッシュ政権	国家安全保障大統領令（National Security Presidential Directive; NSPD）

本稿では、日本語で最も一般的に流通している「国家安全保障令」という呼称を用いるが、ブッシュ政権（1989-1993年）のものに特定しているわけではない。

国家安全保障令は、その効果において、行政命令と似ているが、その呼称の変遷に象徴されているように明確な策定プロセスが定まっているわけではない。また、その名の通り

安全保障関連（インテリジェンスを含む）の文書のため、公開義務もなく、「制定順規則集」には掲載されていない。公開請求、もしくは政権側のなんらかの意図により、一部は公開されているが、その大半は公開されていないのが現状である。なお、これまで公開されているもの、また存在が知られている国家安全保障令については、全米科学者連合のウェブサイトにもリストアップされているが、番号から逆算してその存在を推測することができるにすぎない国家安全保障令も少なくない<sup>35</sup>。

これまでの政権は、国家安全保障令が発出されたことを議会に通知していない場合が大半であり、またその写しを渡すことを拒否し、行政組織関係者が議会に対して証言を行うことを拒否するケースも多い。但し、上院の情報特別委員会（Select Committee on Intelligence）、下院の情報常設特別委員会（Permanent Select Committee on Intelligence）の非公開セッション等においては、同委員会のメンバーに対してのみ、国家安全保障令に関する証言が行われる場合がある。しかし、これも、そもそも通知義務がないならば、行政府側の恣意的な判断基準に基づくものとなる。情報機関による工作活動については、1970年代以降の監査体制の強化によって、両委員会に対し、事前、もしくは事後的に通報しなければならないことになっている（前述の「ヒューズーライアン修正法」）。この修正法においては、いかなる工作活動も、大統領による事実認定に裏づけられていなければならない、さらにそのオペレーションについて然るべきタイミングで然るべき委員会に通報しなければならないことを義務づけたが、イラン・コントラ事件の例をあげるまでもなく、それがバイパスされる危険性が常に存在している。

新しい政権が誕生した場合、政権発足後早い段階で発出される国家安全保障令で、NSCの態様、運営方針を定めることになる。ブッシュ現政権も、NSPD-1（2001年2月13日）で、これを定めている<sup>36</sup>。そして、国家安全保障令は、NSCでの審議を経て決定されるが、NSCの在り方を定めた国家安全保障令には、国家安全保障令の運用に関する規定は記されていない。クーパーによると、国家安全保障令をその起源まで遡ると、トルーマン政権時代のNSCによって準備された「政策ペーパー（policy paper）」にいきあたる。この政策ペーパーは、ある問題を提起し、それを分析し、そしていくつかの政策的なオプションを勧告するものであり、これが大統領による署名を経て正式のNSC文書となり、米国の国家安全保障政策（NSC文書）になる。このNSC文書で有名なものに、ジョージ・ケナンの封じこめ政策を、軍事的な封じこめ政策に変換し、米国の安全保障政策として定着させたポール・ニッツェ起案のNSC-68（1950年4月14日）がある<sup>37</sup>。すでに述べたように、国家安全保障令は各政権によってその使い方は微妙に異なっているものの、現在も概ね上記のようなプロ

セスを経て決定されている<sup>38</sup>。

インテリジェンスに関する国家安全保障令は、レーガン政権下では明らかになっている限りでは少なくとも7本、ブッシュ政権では7本、クリントン政権では5本ある。この数は内容が公開されているもの、件名から推測できるものに限られており、正確な実体は把握できない。国家安全保障令は、政権からしてみれば、自ら選んだ国家安全保障案件担当の人間のみで作成できることから、きわめて魅力的な政策ツールであるといえる。また、巻き込む関係者を最小限におさえることによって、情報のリークをおさえ、政権にしてみれば不必要な論争を回避することができるというメリットもある。しかし、その柔軟さ、便利さは、危険と隣り合わせの関係にあることを過去の例は示しているといえる。外部に閉ざされ、外部には明らかにできない極秘情報をベースにした議論は、結果として、工作活動への依存体質を助長させる効果をもったことを過去のいくつかの事例は示している。特に、いわゆる「低強度紛争 (LIC)」と呼ばれるような状況下においては、迅速な非公然活動への依存体質を高める。現在、米国は「対テロ戦争」という新しい戦争を戦っているが、このような特殊な状況下においては、「特殊な活動」が飛躍的に増大している。テロ組織という領域的に規定されない敵と戦う際には、今までとは異なった「特殊な活動」が当然のことながら要請されるが、過去の教訓は引き続き尊重されねばならない。

米国が自ら抱えている自国のイメージと、外から見た米国のイメージの乖離が現在問題となっているが、米国が公式に掲げた政策とは別の政策を非公然に遂行していたことを現地人間は承知しており、これがイメージの乖離の一因になっているということがしばしば指摘される。このような状況がある中で、非公然活動を短期的な見地からではなく、戦略的な観点から定めていくことが今後ますます重要になっていくであろう。そのような観点からも、閉じられたサークルのみで議論し、それを遂行する国家安全保障令などのツールへの過剰な依存体質の危険性については、十分認識していく必要があるだろう。

国家安全保障令の他にも、情報体制の活動をより細部にわたって規定するものに、NSC情報令、中央情報官情報令がある。NSC情報令は、中央情報官、14の機関からなるインテリジェンス・コミュニティ、さらに具体的なオペレーションに関する規定を行うものであり、これは国家安全保障会議から中央情報官に対する命令となる。また中央情報官令は、NSC情報令 (NSCID-1) によって、中央情報官にその発出権限を与えているものであり、NSC情報令の施行をより具体的に規定するものである<sup>39</sup>。

## 5. 結び

米国の情報体制が、その規模、能力共に世界最大規模のものであるということについて異論はないであろう。ただし、14の機関にまたがるその巨大な規模ゆえに、情報の共有、活動の重複、それぞれの組織の間の不信感等、問題が山積みであるという批判はその設立以来途絶えたことがない。また、米国の情報体制が、他の国の情報機関と比較しても、最も開かれ、外部の監査体制を整えてきた体制であるということについても異論はないであろう。本稿で展開したような議論を行えたこと自身がその証左といえる。その意味において、今日の米国の情報体制は、その監査体制も含めて情報体制と見なすべきであろう。これは、1970年代以降、米国社会が地道に取り組んできた改革の結果であるといえる。その監査の有効性については、米国内から疑問の声が発せられていることも事実である。つまり、議会は、あくまで「リアクティブ」な形でしか対応できないこと、またそもそも監査自体を行政が行政命令、国家安全保障令によって、議会の活動に先駆けるかたちで行い、紙の上での議会の権限を実質的に無効化してしまう場合も少なくない。

9.11テロ攻撃を経て、米国の情報体制はおそらくその設立以来はじめて、米国社会に概ね認められる形で、様々な活動を行っている。特に目立っているのは、本稿冒頭で紹介した対テロ非公然準軍事的活動である。しかし、本稿では触れなかったが、米国の情報体制による情報活動の大きな役割として、政策実行者にインテリジェンスを提供するという義務がある。そのインテリジェンスを作成するにあたっては、当然のことながら非公然の情報収集活動を行う必要があるが、その多くは公開情報（open source intelligence; OSINT）にもとづくものだとなっている。当然のことながら、情報収集のための非公然活動と政策実行のための非公然活動／工作活動は異なり、しばしば問題になるのは後者である。

米国の情報体制は、その設立の際に、「五番目の機能」を付与され、世界各地で工作活動に携わってきたが、インテリジェンスを供給する役目をもつ同じ機関が、工作活動に携わることの危険性は度々指摘されている。1947年の国家安全保障法にも、情報機関は、法執行・政策策定のプロセスには関与しないと定められていた。それは最悪の場合には、インテリジェンスにバイアスをかけ、国家のすすむべき方向性を誤らせることになる。殊、現在のようにインテリジェンス主導の政策にもとづき、「対テロ戦争」を実行しているような状況下においては、その可能性は増大する。「対テロ戦争」においては、インテリジェンスは、過去の戦いとは比較にならないほど重要性を増したということに関して異論を唱えるものは少ないであろう。また、これまで諸外国の情報機関とのリエゾンを担当してきたのが、米国の情報機関であったことに鑑みれば、対テロ戦争の初期段階で、情報機関が前

面にでてきたことも当然のことであろう。しかし、本稿で示したように、開かれた社会における情報体制の構築を目指してきた米国においても、それは手続き的にきわめて曖昧で不透明な点を残している。

CIAがアフガニスタンにおいて、非公然準軍事的活動の領域に大幅に踏み込んだことにより、従来の活動分担に大きな変化が生じていることは、本稿冒頭で紹介したラムズフェルド国防長官の記者会見からも明らかである。ラムズフェルド長官は、アフガニスタン戦の初期において、国防省がCIAの対応より大幅に遅れたことに不満を示していたことはよく知られている<sup>40</sup>。国防省は、この分野における能力を強化すべく、特殊部隊とその指令機能（Special Operations Command, SOCOM）の統合と強化を行っている。またこれとあわせてインテリジェンス担当の国防次官ポストを2002年秋に新設し、インテリジェンス・コミュニティにおいて、予算のおよそ85%をしめるペンタゴン系の情報機関の統合・強化をはかっている<sup>41</sup>。このような動きは、CIA長官を兼ねる中央情報官のポストを強化し、インテリジェンスの統合が必要だとする見解と相反する動きであるとの評価は少なくない。このように9.11テロ攻撃は、米国の情報体制の必要性とともに、それが抱えている問題を浮き彫りにさせた。おそらく、米国の情報体制に関する議論が、その必要性が強く認識された上で、ここまで真剣に展開されたことはかつてなかったであろう。

対テロ戦争においては、アルカイダ掃討作戦とともに再び大規模テロが起こるのを防止することが重要であることはいうまでもない。テロ防止にあたっては、CIAを中心とするその他のインテリジェンス・コミュニティの機関が、その情報を収集することになる。新たに設置された国土安全保障省（Department of Homeland Security）は、独自の情報収集機能は有しておらず、基本的にはインテリジェンス・コミュニティが作成したインテリジェンスのコンシューマーという位置づけである。CIAによる活動に相当の幅をもたせ、そのマンデートの規定が他の行政機関と比して柔軟であることは、非公然準軍事的活動を遂行することを容易にさせている。しかし、この柔軟さはむしろインテリジェンスの収集（非公然活動を含む）、分析に活かした方が長期的には、情報活動のクレディビリティを維持し、最終的には米国の国益にも資するのではないか。

米国の強みが「開かれた社会」にあるとするならば、その脆弱性をも踏まえた上で、開かれた情報体制という1970年代以降の力学を捨て去るべきではないだろう。米国では、かつてないほど、情報活動の必要性が強く認識されるようになってきている。米国の情報体制は、これを機に、そのマンデートを一気にひろげるのではなく、情報体制の特質を踏まえ、真に必要とされている活動はなにか、そして「対テロ戦争」遂行にあたっての適切な活動分

担はなにかを真剣に検討すべきである。それが非公然準軍事的オペレーションの一方的増加ということであれば、筆者は米国の情報体制の将来に不安をいだかざるをえない。機密情報にもとづいた非公然活動の危うさが忘れ去られ、それがルティーン化していくことの危険性はいかなる時も忘れ去られてはならないだろう。

—注—

- 1 本稿における法律関連用語の邦訳は、原則として飛田茂雄『英米法律情報辞典』（研究社、2002年）に依拠する。但し、同書で「大統領命令」と訳されている「executive order」は、上位概念である「presidential directive／大統領令」との区別を明確にするため、「行政命令」と訳すこととする。ある特定の文書を指す場合には「EO-〇〇〇〇（数字）」と記す。
- 2 Seymour M. Hersh, “The Bush Administration’s New Strategy in the War Against Terrorism,” *New Yorker* (December 23, 2002), pp. 66-67.
- 3 Bob Woodward, *Bush At War* (New York: Simon & Schuster, 2002), p. 289. ボブ・ウッドワード（『ワシントンポスト』紙記者）による同書は、議会さえ入手することのできなかった、国家安全保障会議の議事録、とりわけジョージ・テネットCIA長官から直接得た情報を主たるベースとしている。しかし、これが正式な手続きを経て開示されたものではなく、個人的関係をベースにしたリークであるため、その不透明さ、恣意性を指摘する声も少なくない。このように同書の政権よりのバイアスの可能性という問題はあるにせよ、インテリジェンスという観点に絞り込んで読んでみると、今まで明らかになっていなかった様々なプロセス、取り決めが明らかになっている。ウッドワードとテネットに対する批判については、Accuracy In Media, *AIM Report: Mortuary Bob Hits a Gusher* (February 28, 2003), ([http://aim.org/publications/aim\\_report/2003/4.html](http://aim.org/publications/aim_report/2003/4.html)) [Access: March 3, 2003]; Jonathan E. Kaplan, “Shays Queries Woodward Leaks,” *The Hill* (March 5, 2003) を参照。なお、「アキュラシー・イン・メディア」は、保守系メディア・ウォッチ・グループであり、同レポートは、クリントン政権からの引き継ぎ人事であるテネット（民主党員）を標的にしている。
- 4 Deputy Secretary Wolfowitz Interview with CNN International (<http://www>).

- defenselink.mil/news/Nov2002/t11052002\_t1105cnn.html) [Access: February 26, 2003].
- 5 David Johnston & David E. Sanger, “Yemen Killing Based on Rules Set Out by Bush,” *New York Times* (November 6, 2002).
  - 6 Woodward, *op. cit.*, pp. 76-77. ウッドワードによれば、この事実認定は、形式的には「告示覚え書き (Memorandum of Notification)」というかたちで発出された。
  - 7 Bob Woodward & Dan Balz, “Combating Terrorism: ‘It Starts Today,’” *Washington Post* (February 1, 2002).
  - 8 Douglas Waller, “The CIA’s Secret War,” *Time* (February 3, 2003), pp. 26-33.
  - 9 アフガニスタンにおけるCIAの準軍事的オペレーションの様子は、Woodward, *op. cit.* だろうかえる。CIAは、北部同盟軍閥への金銭の供与、武器の提供など、アフガニスタン戦初期に中心的な役割を果たしていた。
  - 10 米国の情報機関による暗殺行為は、フォード政権時に発出されたEO-11905（1976年）によって禁止され、その後、EO-12036（1978年）、EO-12333（1981）によって再確認されている。レーガン政権時に発出されたEO-12333以来、暗殺に関する行政命令は発出されていないため、EO-12333は依然として効力をもっている。ブッシュ政権は、この暗殺禁止令は、戦時下においては効力をもたず、対テロ戦争下にある現状において、新しい事実認定は合法的であるとの解釈をしている。James Risen & David Johnston, “Bush Has Widened Authority of C.I.A. to Kill Terrorists,” *New York Times* (December 15, 2002).
  - 11 David Wise, “Why the Spooks Shouldn’t Run Wars,” *Time* (February 3, 2003), p.35. なお、アフガニスタンにおいてタリバンとともに行動していた米国籍のジョン・ウォーカーは当初「敵対的戦闘員」として裁かれる見込みであったが、一般法廷で裁かれた。ウォーカー同様にアフガニスタンにおいて拘束されたヤシール・ハムディは、敵対的戦闘員として軍事法廷で裁かれる見込みである。
  - 12 Jeffrey T. Richelson, *The U.S. Intelligence Community*, 4th ed. (Boulder: Westview Press, 1999), p. 17.
  - 13 Thomas Powers, *Intelligence Wars: American Secret History From Hitler to al-Qaeda* (New York: New York Review of Books, 2002), p. ix.

- 14 Kenneth R. Mayer, *With the Stroke of a Pen: Executive Orders and Presidential Power* (Princeton: Princeton University Press, 2001).
- 15 ジョン・ロック (鶴飼信成訳) 『市民政府論』 (岩波文庫、1968年)、164頁。
- 16 マディソン「第48篇：立法部による権力篡奪の危険性」A・ハミルトン、J・ジェイ、J・マディソン (斎藤眞・武則忠見訳) 『ザ・フェデラリスト』 (福村出版、1998年) 241-245頁参照。ハミルトンは、同書「第69篇：大統領の権限」(334-339頁)において、大統領特権と英国国王特権とを対比させ、前者を正当化している。
- 17 Stephen Dycus, Arthur L. Berney, William C. Banks & Peter Raven-Hansen, *National Security Law*, 3rd ed (New York: Aspen Law & Business, 2002), p. 89.
- 18 戦争権限法と国家緊急事態法については、浜谷英博 『米国戦争権限法の研究－日米安全保障体制への影響－』 (成文堂、1990年) を参照。
- 19 いうまでもなく、これは一般的傾向であり、必ずしもすべての事案について該当するわけではない。特に時間的余裕があり、予算措置が関わる場合には、議会は積極的に介入する場合がある。近年のこのような例としては、クリントン政権下における対北朝鮮政策(「合意された枠組み」)があげられる。対北朝鮮政策は勝れて安全保障問題であったにもかかわらず、多数派を占めた議会共和党勢力が抵抗し、クリントン政権はそのレビュー(ペリー・プロセス)を実施せざるをえなかった。
- 20 *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.*, 299 U.S. 304 (1936).
- 21 *Chicago and Southern Airlines v. Waterman Steamship Corp.*, 333 U.S. 103, 111 (1948).
- 22 Phillip J. Cooper, *By Order of the President: The Use & Abuse of Executive Direct Action* (Lawrence: University Press of Kansas, 2002), p. 83.
- 23 *Ibid.*, p. 16.
- 24 カーター政権は、EO-12605によって、「秘指定すべきかはっきりしない際には公開せよ」という原則を導入し、これをレーガン政権がEO-12356によって方向転換させた。クリントン政権はEO-12958によって再び公開性を重視する方向を打ち出した。
- 25 Information Security Oversight Office, 2001 Annual Report to the President, September 20, 2002 (<http://www.fas.org/sgp/isoo/2001rpt.html>) [Access: February 17, 2003].



- 26 Steven Aftergood & Henry Kelly, "Making Sense of Information Restrictions After September 11," *FAS Public Interest Report* (Federation of American Scientists, March/April 2002), p. 2.
- 27 Cooper, *op. cit.*, pp. 83, 85.
- 28 Mayer, *op. cit.*, p. 163.
- 29 Michael Warner, ed., "Central Intelligence: Origin and Evolution," (Washington, DC: Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency, 2001), p. 4, n.9.
- 30 George Bush Center for Intelligence, "The Genesis of the CIA," *Fact Book on Intelligence* (Central Intelligence Agency, 1997), (<http://www.cia.gov/cia/publications/facttell/index.html>) [Access: February 18, 2003].
- 31 Cooper, *op. cit.*, p. 19.
- 32 国防省を設置した1947年の国家安全保障法以来の大規模な行政府組織の変革であった国土安全保障省 (Department of Homeland Security) 設置法案制定に当たって議会は長期にわたって紛糾した。
- 33 Cooper, *op. cit.*, p. 144.
- 34 クリントン政権下の大統領調査令に当たるものは、ニクソン政権、フォード政権においては「国家安全保障調査覚え書き (National Security Study Memoranda)」、カーター政権においては「大統領調査覚え書き (Presidential Review Memoranda)」、レーガン政権においては「国家安全保障調査令 (National Security Study Directives)」、ブッシュ政権 (父) においては「国家安全保障調査 (National Security Reviews)」となっている。
- 35 <http://www.fas.org/irp/offdocs/direct.htm> [Access: February 27, 2003].
- 36 NSPD 1 , "Organization of the National Security Council System" (February 13, 2001) は、2001年3月13日に公開されている。( <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-1.htm>) [Access: February 27, 2003].
- 37 永井陽之助『冷戦の起源』(中央公論社、1978年)、286-291頁。
- 38 Cooper, *op. cit.*, p. 146.
- 39 いずれも上記FASウェブサイト参照。

40 Woodward, *op. cit.*, pp. 242-246.

41 Vernon Loeb, "Rumsfeld's Man on the Intelligence Front," *Washington Post* (February 10, 2003).