

【短信：アメリカ】

同時多発テロ事件に関する独立調査委員会の最終報告書

宮田 智之

連邦法に基づき独立して活動する機関として設立された同時多発テロに関する調査委員会（National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 以下「独立調査委員会」とする。）は、2004年7月22日、最終報告書（*The 9/11 Commission Report*）を^{（注1）}発表した。

最終報告書は、アメリカを標的としたアル・カイダなどのイスラム原理主義勢力によるテロ活動が1990年代を通じて活発化していたにもかかわらず、2001年9月11日の同時多発テロ事件（以下「同時多発テロ事件」とする。）発生までにアメリカ政府の対応に次の4つの点で不備があったと指摘している。

まず第1に、イスラム原理主義勢力によるテロ活動がアメリカにとって新たな脅威であるかどうかについて、政府高官の認識が定まっていなかった。

第2に、クリントン政権並びに同時多発テロ事件以前のブッシュ政権において、テロ対策がアメリカ政府の最優先事項となっていなかった。

第3に、中央情報局（以下 CIA とする。）や国防総省をはじめとする関係省庁の能力が、この問題に対応する上で十分ではなかった。

第4に、関係省庁の間で情報の共有が行われておらず、情報コミュニティ（intelligence community）^{（注2）}の運営に大きな問題があった。

最終報告書は以上の問題点を指摘した上で、国家テロ対策センター（National Counterterrorism Center）や国家情報長官（National Intelligence Director）の新設など、アメリカにおける情報コミュニティの再編を提唱してい

る。本稿ではこの提言部分を紹介するが、その前に独立調査委員会の目的やメンバー等について簡単に触れたい。

1 同時多発テロ事件に関する独立調査委員会

独立調査委員会の目的

2004年の夏、多くのアメリカ国民の関心を集めた独立調査委員会であるが、実は当初その設置が危ぶまれていた。同時多発テロ事件以前のテロ対策が不十分であったと非難されることを懸念し、ブッシュ政権が同委員会の設置に強硬^{（注3）}に反対したためである。

しかし、同時多発テロ事件の被害者家族らが独立調査委員会の設置を強く求めたことなどにより、2002年11月に成立した2003会計年度情報授權法（Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2003：Pub. L. No.107-306）のなかに、同委員会の設置が盛り込まれるに至ったのである。

同法において独立調査委員会の目的は「同時多発テロに関連する事実と原因を検証し、報告すること」であると定められた。また同委員会はその設置から18か月以内に、提言等を含む最終報告書を提出するよう義務付けられた。同委員会は民間人10名から構成され、委員長についてはブッシュ大統領が任命し、副委員長についてはトム・ダシュル（Tom A. Daschle）上院民主党院内総務が任命、残りの8名については、議会共和党指導部、議会民主党指導部がそれぞれ4名ずつ任命すると定められた。

キーン委員長とハミルトン副委員長の存在

ブッシュ政権の反対を乗り越え、ようやく設

置が決まった独立調査委員会であったが、委員長に任命されたヘンリー・キッシンジャー（Henry Kissinger）元国務長官が自身の経営する会社の顧客名簿を公開することに反対して辞任、また副委員長に任命されたジョージ・ミッチェル（George Mitchell）元上院議員も同様の問題で辞任するという事態が生じ、独立調査委員会は設置当初からつまづいた。

キッシンジャーらの辞任を受け、トーマス・キーン（Thomas H. Kean）とリー・ハミルトン（Lee H. Hamilton）の2人が委員長と副委員長に任命された。^(注4)このようにやや混乱したなかでの任命であったが、2人の存在はその後の独立調査委員会の方向性に大きな影響を及ぼすことになる。

ニュージャージー州の元共和党知事であったキーン委員長と、30年以上に渡り民主党下院議員を務めたハミルトン副委員長は、この独立調査委員会において超党派的な立場から同時多発テロ事件の真相を解明し、そしてアメリカ政府への提言をまとめたいと考えていた。そのため、任命直後から2人は互いに協力する姿勢を見せ、また委員会のスタッフについても特定政党と親密な関係を持たない者を選任するなど、独立調査委員会が特定の政治的立場に偏らないよう腐心したのであった。

独立調査委員会は、アメリカ国民の多くから高く評価されていると言われている。その理由の1つに、以上のキーン委員長らの努力によって独立調査委員会が最後まで超党派的な性格を堅持することができた点が挙げられよう。実際、2004年7月17日号の『ナショナル・ジャーナル（National Journal）』誌は、「超党派的な精神が例外的なワシントンにおいて、キーン委員長とハミルトン副委員長が見せた協力のレベルは、今後の同種の委員会、そしてワシントンそのものに対してモデルとなるかもしれない」と述べ、独立調査委員会について高く評価して

^(注5)
いる。

公聴会の開催

独立調査委員会は、最終報告書を提出するまでの1年半余りの間に、計12回の公聴会を開催し、160人にも及ぶ要人や専門家を招き、イスラム原理主義の現状やアメリカの情報コミュニティ、同国のテロ対策などについて意見聴取を行った。公聴会への出席者のなかには、クリントン政権の国務長官であったマデリン・オルブライト（Madeleine K. Albright）、同政権の国防長官であったウィリアム・コーエン（William S. Cohen）、コリン・パウエル（Collin L. Powell）現国務長官、ドナルド・ラムズフェルド（Donald H. Rumsfeld）現国防長官、コンドリーザ・ライス（Condoleezza Rice）現国家安全保障問題大統領補佐官、ジョン・アシュクロフト（John Ashcroft）現司法長官、ジョージ・テネット（George J. Tenet）CIA前長官なども含まれていた。また長年、アメリカ政府のテロ対策の立案を担い、現ブッシュ政権の姿勢を厳しく非難する著書（*Against All Enemies*）で注目を集めたりチャード・クラーク（Richard A. Clarke）も公聴会に出席した。

2 最終報告書の提言

計12回の公聴会を経て、独立調査委員会が7月22日に発表した最終報告書は、500頁を超える非常に分厚いものとなった。その中身については大まかに分けると、「アメリカを標的としたイスラム原理主義勢力によるテロ活動とそれへのアメリカ政府の対応を歴史的に概観する部分」と、「アメリカ政府及び連邦議会に向けての提言部分」から成り立っている。以下では、後者の提言の内容について紹介する。^(注6)

最終報告書では、まず「今日のアメリカの国家安全保障制度は冷戦を戦うために設計されたものであり、現在の脅威であるテロリズムに対

抗する上で多くの問題を抱えている」と指摘する。そしてその改善策として次の5点を提言している。

- ・ 国家テロ対策センターを新設し、イスラム原理主義勢力に対する戦略的情報収集活動と作戦計画を統合する。
- ・ 国家情報長官を新設し、アメリカの情報コミュニティを統合する。
- ・ テロ対策に従事する人々をネットワーク・ベースの情報共有システム（network-based information-sharing system）に統合し、政府諸機関の伝統的な垣根を乗り越える。
- ・ 連邦議会による監督機能を強化する。
- ・ 連邦捜査局（以下 FBI とする。）並びに国土防衛に関わる機関を強化する。

以下では、それぞれの概要を紹介する。

国家テロ対策センターの新設

同時多発テロ事件以後、改善されてきてはいるものの、政府諸機関の連携という問題は未だに深刻である。この問題を克服するために、国家テロ対策センターを新設する。

- ・ 国家テロ対策センターは、テロリスト脅威統合センター（Terrorist Threat Integration Center）^(注7)に代わり、国内外のテロリスト情報の収集及び共同作戦計画の立案を任務とする。
- ・ 国家テロ対策センターは、大統領府に置かれ、作戦計画の実施状況を監督する。
- ・ 国家テロ対策センターは、CIA や FBI、国防総省、国土安全保障省のテロ対策を行う部局の指揮と予算に影響力を行使することができる。
- ・ 国家テロ対策センターは、大統領と国家安全保障会議の政策指針に従い、実施計画を立案する組織とする。

国家情報長官の新設

現在の情報コミュニティは、共同の情報収集活動に適しているものではない。たとえば、情報を報告する際や専門家を訓練する際に、共通の基準を採用していない。そこで CIA 長官に代わって、この情報コミュニティを監督する国家情報長官を新設する。

- ・ 国家情報長官は、主に2つの責任を担う。まず、特定のテーマを専門とする複数の国家情報センター（national intelligence centers）^(注8)を新設し、それらを監督する。次に人事政策を含め、情報活動に携わる各省庁を監督する。
- ・ 国家情報長官は大統領府に属し、大統領に直接報告する。
- ・ 国家情報長官は、情報関係の統一予算案を提出する。また国家情報長官は、情報関係予算を受け取り、その予算を関連省庁に配分する。
- ・ 国家情報長官は、対外情報、防衛関係情報、国内情報をそれぞれ担当する3人の副長官の支援を受ける。なお、対外情報の副長官は CIA 長官、防衛関係情報の副長官は情報担当国防次官補、国内情報の副長官は、情報分析・重要基盤防護担当の国土安全保障次官補（又は、FBI の情報担当エグゼクティブ・アシスタント・ディレクター）を兼任する。

情報共有システムの構築

全体としてみれば、アメリカ政府は莫大な情報にアクセスできる。しかし現行のシステムは、各省庁がそれぞれデータ・ベースを持つという古いモデルに基づいているため各省庁にとっては限界がある。この限界を克服するため今後は、省庁間の情報の共有を促進するシステムを構築するべきであり、大統領はそのための対策を先導するべきである。

連邦議会の監督機能の強化

情報関係やテロ対策に関する連邦議会の監督機能は、機能不全に陥っている。

- ・連邦議会の情報関係に関する監督機能を強化するために、当委員会は2つの選択肢を提案する。一つは、議会内に情報関係の上下両院合同委員会を設置するというものであり、そしてもう一つは上下両院それぞれに情報関係の委員会を一つずつ設けるというものである。
- ・連邦議会は上下両院それぞれに、国土安全保障を専門とする常任委員会を設置するべきである。
- ・新政権が迅速に活動を開始できるようにするため、上院は安全保障に関する政府高官の承認審議を指名から30日以内に終了するべきである。また退任する政権は、本選挙後できるだけ早い時期に新大統領に安全保障に関する機密情報を提供するべきである。

FBI、国土防衛諸機関の強化

国内情報活動を任務とする新機関を創設したとしても、国内の情報収集・分析の問題が解決されるわけではない。

- ・FBIの機能を強化するべきであり、FBI内に情報・安全保障に高い専門能力を有する捜査官、分析官、語学の専門家などからなる特別部隊を設置するべきである。
- ・国防総省と連邦議会の関連委員会は、国土防衛を任務とする北部司令部（U.S. Northern Command）が適切な戦略と計画を打ち出しているかを定期的に評価するべきである。
- ・国土安全保障省と連邦議会の関連委員会は、脅威に対抗する上での政府の計画が適切であるかどうか、またそうした脅威に対して政府が迅速に対応できる準備を整えているかどうかを審査するため、アメリカが直面する脅威のタイプを定期的に評価するべきである。^(注9)

3 最終報告書の発表を受けて

2004年夏現在において、ブッシュ政権並びに

連邦議員の多くは最終報告書の提言について概ね支持しているようである。そのため、近い内に同報告書の提言を参考とした法律が成立するのではないかとの声もある。

ただし、以下で紹介するようにブッシュ政権並びに連邦議員は、最終報告書の提言全てに同意しているわけではない。

ブッシュ政権の反応

ブッシュ政権は、最終報告書に盛り込まれた国家テロ対策センターや国家情報長官の新設について支持する姿勢を示しており、省庁間の情報共有を促進するシステムの構築についても、その対策を積極的に行っていくと述べている。また同政権は連邦議会の監督機能の強化についても賛成している。^(注10)

ただしブッシュ政権は、大統領府に国家テロ対策センターと国家情報長官を置くことには否定的である。また当初同政権は、予算に関する広範囲な権限を国家情報長官に与えることについても難色を示していた。^(注11)

連邦議会の反応

連邦議会の反応は、一部を除き多くの議員が独立調査委員会の最終報告書を支持しているようである。またなかには、最終報告書からさらに踏み込んだ提案を行う議員もあり、パット・ロバーツ（Pat Roberts）共和党上院議員はその代表格である。ロバーツ議員は最終報告書の提言に加え、CIAを「対人情報活動を行う部門」、「情報分析を行う部門」、「研究開発を行う部門」の3つに解体することを提唱している。^(注12)

ただし一方で、最終報告書が打ち出した連邦議会の監督機能の強化については、どの程度の議員が支持するのか疑問視する声がある。

最終報告書では、情報に関係する委員会を上下両院全体で1つとするか、又は上下各院で1つずつとするよう求めている。「CQウィーク

リー (CQ Weekly)」誌によると、情報に一定程度管轄権を有する委員会は、小委員会を含め17を数える。要するに委員会における自らのポストを失ってまで、多くの議員がこうした委員会^(注13)の削減に応ずるのか疑問とする見方もある。

注

- (1) National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, July 22, 2004. <[http:// www.9-11commission.gov/](http://www.9-11commission.gov/)> (last access 2004.9.1)
- (2) 情報コミュニティとは、外交・国土防衛に必要な情報収集活動を行う行政府の関連機関の総称である。1992年情報組織法 (Intelligence Organization Act of 1992) で、はじめて定められた。CIA や FBI、国家安全保障局 (National Security Agency) をはじめ15の機関から構成されている。United States Intelligence Community, *Definition of the Intelligence Community (IC)*, <[http:// www.intelligence.gov/1-definition.shtml](http://www.intelligence.gov/1-definition.shtml)> (last access 2004.9.1)
- (3) 独立調査委員会の設置は、ジョン・マケイン (John McCain) 共和党上院議員とジョセフ・リーバーマン (Joseph I. Lieberman) 民主党上院議員の発案が元になっている。
- (4) 残りの8名は次の通りである。リチャード・ベン・ベニスト (Richard Ben-Veniste)、フレッド・フィールドディング (Fred F. Fielding)、ジェイミー・ゴリック (Jamie S. Gorelick)、スレード・ゴートン (Slade Gorton)、ボブ・ケリー (Bob Kerrey)、ジョン・レーマン (John F. Lehman)、ティモシー・ローマー (Timothy J. Roemer)、ジェームス・トンプソン (James R. Thompson)。
- (5) Siobhan Gorman, "Refusing to Fail." *National Journal*, July 17, 2004, pp.2228-2231.
- (6) National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *Ibid.*,
- (7) テロリスト脅威統合センターとは、国内外のテロリスト関連情報を収集し、それらの情報を統合する機関である。2003年1月の一般教書演説においてブッシュ大統領がその設置を表明し、2003年5月1日にCIA内に設置された。
- (8) 国家情報センターとは、「大量破壊兵器の拡散」、「国際犯罪・麻薬」、「中国・東アジア」、「中東」、「ロシア・ユーラシア」などに関する大統領の情報源であると想定されている。最終報告書では、大量破壊兵器の拡散を扱うセンターは国家テロ対策センター内に置かれ、その他は適切な省庁に置かれるべきであると提言されている。
- (9) キーン委員長をはじめとする独立調査委員会のメンバーは、連邦議会が最終報告書の提言に沿った法律を作成するかどうか監視するため、近いうちに民間団体を設立する見込みである。Philip Shenon, "9/11 Panel to Wrap Up Its 20-Month Inquiry." *New York Times*, August 21, 2004.
- (10) White House, <[http:// www.whitehouse.gov/response/index.html](http://www.whitehouse.gov/response/index.html)> (last access 2004.9.1)
- (11) Shenon, *Ibid.*, 予算に関する権限については、ブッシュ政権はその後、立場を変え、最終報告書を支持する姿勢を打ち出した。
- (12) Philip Shenon, "A G.O.P. Senator Proposes a Plan to Split Up C.I.A." *New York Times*, August 23, 2004.
- (13) Jonathan Allen and Daphne Retter, "Many Lawmakers Loath to Agree That Reform Begins at Home." *CQ Weekly*, August 7, 2004, pp. 1908-1909.

参考文献 (注で記したものは除く)

- ・ Congressional Research Service, *Side-by-Side Comparison of Intelligence Community Reforms Proposed by 9/11 Commission, the Bush Administration, Senators Feinstein, Graham and Daschle, and Representatives Harman and Goss; and Cur-*

rent Statute, August 11, 2004.

- ・ Congressional Research Service, *Proposals for Intelligence Reorganization, 1949-2004*, July 24, 2004.
- ・ Siobhan Gorman, "The Survivor." *National Jour-*

nal, August 21, 2004, pp.2466-2470.

(みやた ともゆき・海外立法情報課非常勤調査員)

【短信：イギリス】

憲法改革法案：司法権独立の強化

岡久 慶

2004年2月24日、憲法改革省は憲法改革法案 (Constitutional Reform Bill) を上院に提出した。この法律は立法、行政、司法の三権の分離をより徹底することを目的としたものである。具体的には、司法の独立を初めて法文上で明記し、その遵守を行政府大臣に義務づけること、三権にまたがる職掌を持つ大法官の職を廃すること、国の最高裁判所を設立し、これまで上院上訴委員会 (Appellate Committee of the House of Lords) の法官貴族 (law lords) が行っていた国内の最終審を担うこと、独立した裁判官任命委員会を設置し裁判官候補者の選考を行わせること、等を定めている。

1. 現行制度：法官貴族と大法官

(1) 法官貴族

上院 (貴族院) は、中世から上訴管轄権を行使してきたが、1876年上訴管轄権法 (Appellate Jurisdiction Act 1876 c.59) により、初めてイギリス全土の最終審の場としての地位が確認されることとなった。1876年法はこの目的のために、一般には法官貴族又は法律貴族 (正式呼称は常任上訴貴族: Lord of Appeal in Ordinary) と呼ばれる一代限りの貴族を置き、彼ら

が次節(2)に述べる大法官及び司法部門における上位の職を経験した貴族と共に、その任に当たることを定めている。常任上訴貴族の定員は1968年司法行政法 (Administration of Justice Act 1968 c.5) に基づき、12人と定められている。

1971年法廷法 (Courts Act 1971 c.23) 及びそれを改正した1981年最高法院法 (Supreme Court Act 1981 c.32) によって、控訴院 (Court of Appeal)、高等法院 (High Court)、刑事法院 (Crown Court) が、イングランド及びウェールズの最高法院と定められたが、上院上訴委員会がその上位にあって最終審を行うという制度は継続して現在に至っている。最高法院からの上訴は通常、控訴院からなされるが、例外的に高等法院から行われることもある。

常任上訴貴族は、上院上訴委員会においてイギリス国内、すなわちイングランド及びウェールズ、スコットランド、北アイルランドにおける民事及び刑事の最終審の一翼を構成する^(注2)。また、常任上訴貴族が、枢密院顧問官を兼ねる場合は、枢密院司法委員会 (Judicial Committee of the Privy Council)^(注3) の一員として、大英帝国 (現在は英連邦) 内からの上訴とウェールズ、スコットランド及び北アイルランドの分権に関