

## 【アメリカ】 人質返還に関する大統領命令と大統領政策指令

海外立法情報課長 鈴木 滋

\* オバマ政権は、外国で人質となった自国民の返還に関する政策の見直しを進めていたが、2015年6月、新たな政策について規定した大統領命令と大統領政策指令（Presidential Policy Directive）が発令された。

### 1 政策見直しの経緯

ジャーナリストや援助関係者などが、いわゆる「イスラム国」等の宗教的過激派集団によって拘束される事件は、近年後を絶たず、各国とも身柄を拘束され人質となった自国民の保護・返還に係る対策の整備を迫られている。アメリカでは、人質の殺害に至る深刻な事例も増えているが、かねてから、関係政府機関の対応が統合されていないことなど、様々な問題点が議論されており、オバマ政権は人質返還をめぐる政策の見直しを進めていた。2015年6月、大統領府は政策の見直し結果を報告書として発表した（注1）。見直し作業は、関係政府機関の代表者で構成する「検証チーム」によって行われ、従前の政策について見直すべき24の項目を挙げ、それぞれの項目について着眼点と提言をまとめた。

### 2 大統領命令の概要

2015年6月24日、オバマ大統領は人質返還に関する新たな政策を規定した大統領命令第13698号「人質返還活動」（注2）及び大統領政策指令（Presidential Policy Directive）第30号「海外で人質とされたアメリカ国民及び人質返還に向けた取組」（注3）を発令した。これらの命令と指令は、人質家族に対する支援強化も含め、前述の見直し報告がまとめた提言の内容をほぼ反映している。本稿では概ね、大統領命令について主要条項を紹介する。以下、[ ] の部分は筆者の補足である。

大統領命令は7か条から成る。第1条では、最近の人質事件について、民間人を拘束目標とする事例が増えており、情報の発信等、犯行の手法も洗練されたものとなっていることなど、その特徴に触れた上で、政府の対応が、「犯人側には一切の譲歩をしない」という従前の基本的な政策と合致しつつ、組織化され、調整された形で行われるよう、単一の政策調整機関を設置することを規定している。なお、大統領政策指令は、「譲歩せず」の基本原則を前提としつつ、人質の家族や政府が、犯人側と連絡・交渉できることを規定している（指令第1条）。

これを受けて第2条では、新たな政策調整機関として「人質返還[政策]統合室」（Hostage Recovery Fusion Cell：以下「統合室」）を連邦捜査局（FBI）内に設置することや、その構成・役割等を規定している。統合室は、國務省のほか財務省、国防総省、司法省、国家情報官室（The Office of the Director of National Intelligence）、FBI、中央情報局（CIA）の代表者で構成され、FBIの上級職員が室長を務める。また、統合室には人質家族への説明連絡等について各機関の調整を行う「家族関与調整官」（Family Engagement Coordinator）を置

くことも規定している。統合室の役割は、人質返還に関する選択肢や戦略を確認し、国家安全保障会議（NSC）を通じて大統領に助言すること、個々の人質拘束事件に関する評価及び「状況の」追跡、人質とその家族に対する支援や適時の情報提供及びメディア対応等に係る関係機関の対応調整を図ることなどである。

第3条では、新たに「人質〔事件〕対応グループ」（Hostage Response Group：以下「対応グループ」）を設置することや、その構成・役割等を規定している。大統領政策指令は、統合室について「〔個々の事件に対応した〕作戦レベルの調整機関」（coordinating body at the operational level）と規定している（指令第3条）が、これに対し、対応グループは、人質問題に関する選択肢及び戦略を大統領に助言することや、政策及び戦略の立案調整などを役割とし、定期的に、またNSCから要請があったとき、会合を開く。この組織は、統合室室長と家族関与調整官のほか、関係政府機関代表者から構成され、人質事件の状況について統合室から定期的に報告を受ける。

そのほか、第4条では「人質問題大統領特使」（Special Presidential Envoy for Hostage Affairs：以下「特使」）の設置を規定している。その役割は、人質問題をめぐる政府の外交上の関与を主導することである。特使は、大統領が指名し、国務長官に対し報告義務を負う。以下、第5条「報告」、第6条「定義」、第7条「通則」となっている。

### 3 新たな政策への評価

今回の政策見直しについて、拘束事件を経験した人質の家族からは疑問の声も上がっている。それは、新たな政策には実効性が期待できないという評価であり、新設される機関について一部の家族からは「これまでと同様、官僚的な機能不全に陥ってしまうのではないか」、「委員会の寄せ集めようになってしまっているのではないか」といった懸念が示されている（注4）。連邦議会では、人質問題について、より強力な権限を有する独立担当官を置くべきだ、との問題意識から新たな立法に向けた動きも強まっている（注5）。

注（インターネット情報は2015年7月17日現在である。）

- (1) Office of the President, *Report on U.S. Hostage Policy*, June 2015, pp.1-23. この報告書には日付の記載が無い。<[https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/us\\_hostage\\_policy\\_report.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/us_hostage_policy_report.pdf)>
- (2) Executive Order 13698 of June 24, 2015, Hostage Recovery Activities, *Federal Register*, Vol.80, No. 124, June 29, 2015. <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2015-06-29/pdf/2015-16122.pdf>>
- (3) Presidential Policy Directive/ PPD-30, U.S. Nationals Taken Hostage Abroad and Personnel Recovery Efforts, June 24, 2015. <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/06/24/presidential-policy-directive-hostage-recovery-activities>> 大統領政策指令（PPD）とは、大統領が安全保障分野の政策指針として発したものをいうが、非公開とされている指令も少なくない。
- (4) Julie Hirschfield Davis, “In Hostage Policy Shift, Obama Admits Failures,” *New York Times*, June 25, 2015.
- (5) Jeremy Diamond, “Lawmakers ‘disappointed’ with hostage policy reforms push legislation,” CNN politics, June 24, 2015. <<http://edition.cnn.com/2015/06/23/politics/hostage-policy-review-congress-bill/>>