

## 米国におけるテロリズム対策

——情報活動改革を中心に——

宮田 智之

### 【目次】

- I 情報活動改革の要請
- II 情報活動コミュニティ
- III 『9・11委員会レポート』
  - 1 テロ対策の評価
  - 2 提言
- IV 情報活動改革テロリズム予防法
  - 1 新法成立までの経緯
  - 2 国家情報長官の新設
  - 3 新法の主要条項
- V 『米国の国家情報活動戦略』
  - 1 情報活動コミュニティの使命
  - 2 情報活動コミュニティの能力強化

### I 情報活動改革の要請

2004年7月22日に、アメリカ連邦議会の諮問委員会である「同時多発テロ事件に関する独立調査委員会(National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 以下「9・11委員会」とする。)」は、最終報告書である『9・11委員会レポート(*The 9/11 Commission Report*)』を発表した。9・11委員会は、この最終報告書においてアメリカのテロ対策の問題点を指摘するとともに、中央情報局(以下CIAとする。)などから構成される情報活動コミュニティ(IIを参照)の再編を提言した。

『9・11委員会レポート』の発表からおおよそ5か月後の12月17日に、情報活動改革テロリズム予防法(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, Pub. L. No. 108-458)が成立した。同法は情報活動に関して、1947年の国家安全保障法(National Security Act of

1947, Pub. L. No. 80-253)以降で最も包括的な改革と評されるほど、重要な内容を含む法律である。

新法の最大の目玉は、9・11委員会の提言にも含まれていた、国家情報長官(Director of National Intelligence)の設置を定めた点にある。この国家情報長官は、中央情報長官(Director of Central Intelligence)に代わって、アメリカの情報活動コミュニティを統括する。中央情報長官はCIA長官が兼務していたポストであったが、従来から十分な指導力が発揮できていないとの批判があった。このような批判を踏まえて、国家情報長官にはいくつかの権限が新たに付与されている。

新法成立を受けて、初代国家情報長官に就任したジョン・ネグロポンテ(John D. Negroponte)氏は、2005年10月26日に、『米国の国家情報活動戦略(*The National Intelligence Strategy of the United States of America*)』という報告書を発表し、情報活動コミュニティの今後の基本方針を提示した。

本稿では、ここ2年余りの間で急速に進展した情報活動改革に焦点を当てる。具体的には、9・11委員会の最終報告書、情報活動改革テロリズム予防法及び『米国の国家情報活動戦略』について、以下にそれぞれの概要を紹介する。

### II 情報活動コミュニティ

情報活動コミュニティとは、「外交政策の遂行及び国土の安全確保にとって必要な情報活動を行う行政機関の連合」を意味し、以下の省庁から構成されている。<sup>(注1)</sup>

- ・ CIA
- ・ 国防総省：
  - 国家安全保障局 (National Security Agency)
  - 国家地球空間情報局 (National Geospatial-Intelligence Agency)
  - 国家偵察局 (National Reconnaissance Office)
  - 国防情報局 (Defense Intelligence Agency)
- ・ 陸軍、海軍、空軍、海兵隊の情報部門
- ・ 国務省：
  - 情報調査局 (Bureau of Intelligence and Research)
- ・ 司法省：
  - 連邦捜査局 (Federal Bureau of Investigation, 以下 FBI とする。)
  - 麻薬取締局 (Drug Enforcement Agency)
- ・ 財務省：
  - テロリズム金融情報局 (Office of Terrorism and Finance Intelligence)
- ・ エネルギー省：
  - 情報局 (Office of Intelligence)
- ・ 国土安全保障省：
  - 情報分析・重要基盤保護局 (Directorate of Information Analysis and Infrastructure Protection)
  - 沿岸警備隊 (Coast Guard) の情報部門

これまで以上の機関から構成される情報活動コミュニティが拡充・強化され、中央情報長官が同コミュニティを監督してきた。しかし専門家の間では、同長官の指導力が疑問視されていた。具体的には、予算や人事などの権限が十分に与えられていなかったことから、中央情報長官が情報活動コミュニティを効果的に運営することができず、そのためアメリカ政府の情報活動は機能不全に陥っているとの批判が専門家から指摘されてきたのであった。次に紹介する 9・11委員会もその最終報告書において、この問題

を指摘した。

### Ⅲ 『9・11委員会レポート』

2003会計年度情報活動授權法 (Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2003, Pub. L. No. 107-306) に基づき設置された 9・11委員会は、その最終報告書において「同時多発テロ事件以前のテロ対策の評価」と「アメリカ政府及び連邦議会に対する提言」を行った。<sup>(注2)</sup>

#### 1 テロ対策の評価

9・11委員会は、まず同時多発テロ事件を「衝撃的なものではあったが、しかし驚くべき事件ではなかった」と評した。1990年代以降、アメリカを標的にしたイスラム原理主義勢力によるテロ活動が活発になっていたことを挙げて、同時多発テロ事件を唐突に起きた事件ではないと論じたのである。

その上で、9・11委員会は同時多発テロ事件以前のアメリカ政府のテロ対策について、主に4つの問題があったと指摘した。

第1に、イスラム原理主義勢力によるテロ活動をアメリカに対する新たな脅威と見なすかどうかをめぐって、政府高官の認識が定まっていなかった。

第2に、第1の問題が理由となって、同時多発テロ事件が発生するまでテロ対策が国家安全保障政策上の最優先事項に設定されていなかった。

第3に、テロリズムという脅威に対抗する上で、情報活動コミュニティに属する各省庁の能力に限界があった。

第4に、情報活動コミュニティに属する省庁間での情報の共有が不十分であったことに加えて、職務の分担が不明確であった。さらに中央情報長官の情報活動コミュニティに対する指導力に限界があった。

## 2 提言

9・11委員会は、これらの問題に基づき次の提言を行った。

第1に、国家テロ対策センター（National Counterterrorism Center）を新設し、イスラム原理主義勢力に対する情報活動と作戦計画を統合する。

第2に、国家情報長官を新設し、情報活動コミュニティに属する省庁間の連携を強化する。

第3に、情報共有システムを構築し、情報活動コミュニティ内での情報の共有を促進する。

第4に、連邦議会による情報活動コミュニティへの監督を統合・強化する。

第5に、FBI及び国土防衛に関わる機関を強化する。

## IV 情報活動改革テロリズム予防法

『9・11委員会レポート』は、発表直後からアメリカ国民の高い関心を集め、このような種類の刊行物としては、極めて異例のベストセラーとなった。

そのようななか、連邦議会では2004年9月下旬から、9・11委員会の提言を踏まえた情報活動改革法案が審議されるが、しかし世論の高い関心にもかかわらず、議会での審議は必ずしも順調に進んだ訳ではなかった。

### 1 新法成立までの経緯

大半の議員が情報活動改革法案に支持を与えていた上院とは対照的に、下院では共和党議員の一部が強硬に抵抗していた。例えば、タカ派のダンカン・ハンター（Duncan Hunter）、ジェームズ・センセンブレナー（James Sensenbrenner）両議員を筆頭とする共和党議員は、この改革によって国防総省や軍部に悪影響が及ぶことを懸念した。すなわち、彼らは新設される国家情報長官が国防長官の権限を侵害することで、軍の戦場での活動が阻害されると反発したのである。

このような反発に下院共和党指導部も同調する姿勢を見せたことで、第108議会（2003-2004年）中の情報活動改革法案の可決は難しいとの見方すらあった。

この停滞した状況を打開したのは、ホワイトハウスであった。当初、ホワイトハウスは情報活動改革にさほど積極的ではなかったが、世論の後押しが一因となり、一転法案の早期可決を強く推進することとなった。ブッシュ（George W. Bush）大統領自らハンター議員らの説得に乗りだすなどの議会工作が功を奏し、新法は成立するに至った。<sup>(注3)</sup>

## 2 国家情報長官の新設

上述のように、情報活動改革テロリズム予防法の最大の注目点は、アメリカの情報活動コミュニティを新たに統括する国家情報長官というポストを新設し、中央情報長官に対する以前からの批判の上に立って、新設の長官にいくつかの権限を与えた点にある。以下は、国家情報長官に与えられた権限の主な例である。

### 予算に関わる権限

国家情報長官は、情報活動に関する予算の一つである「国家情報活動プログラム（National Intelligence Program）」を作成する権限と、各省庁にその予算を配分する権限を有する。中央情報長官には予算作成の権限は与えられていたが、実際にその権限が行使されることはなく、また予算を配分する権限は与えられていなかった。

なお、国防総省の情報活動に関する予算である「軍事情報活動統合プログラム（Joint Military Intelligence Program）」と「戦術情報・関連活動（Tactical Intelligence and Related Activities）」に関しては、国家情報長官はその作成に参加する権限のみを有する。この点は、中央情報長官のときと変わっていない。

## 人事に関わる権限

行政管理予算局長の承認を条件に、国家情報長官は情報コミュニティ内の人員を重要であると考えられる分野に一定の任期付きで異動させる権限を有する。中央情報長官の場合は、人員を異動させる際、それらの人員が所属する省庁の長の許可も得なければならなかった。また国家情報長官は、国家安全保障局長や国家偵察局長をはじめ、各省庁の高官人事に関与する権限も有する。

## 職務に関わる権限

国家情報長官は、情報の収集、加工、分析、配布について監督する権限を有する。中央情報長官には情報の収集についてのみ同様の権限が与えられていた。

## 評価

以上のことから、国家情報長官が中央情報長官よりも強力な権限を有していることは明らかであろう。CRS Report (米国議会調査局レポート) も、国家情報長官の権限が中央情報長官のそれよりも相当に強力になったと指摘している<sup>(注4)</sup>。

しかしこれらの権限のもとで、国家情報長官が情報活動コミュニティを効果的に運営することが可能かどうかは、また別の問題である。上記 CRS レポートも、国家情報長官が情報活動コミュニティに対する十分な運営権限を有しているかどうかは、国家情報長官自身の意思、同長官に対する大統領や連邦議会からの支持の程度といった様々な要因が重要になると指摘している<sup>(注5)</sup>。それらの要因のなかで、とりわけ重要なのが、国防長官との関係である。上記のように、国防長官は情報活動コミュニティに属する機関を数多く抱え、また「軍事情報活動統合プログラム」及び「戦術情報・関連活動」を作成する権限を有している。したがって、国家情報長官が情報活動コミュニティに対する指導

力を発揮できるかどうかは、国防長官との関係如何に懸かっている。

## 3 新法の主要条項

情報活動改革テロリズム予防法の主要条項は、次のとおりである(( )内は同法の条項を示す<sup>(注6)</sup>)。

### 国家情報長官

(第102条、第1014条)

- ・1947年国家安全保障法を改正し、連邦上院の助言と同意に基づき、大統領によって任命される国家情報長官を設置する。
- ・国家情報長官は、情報活動コミュニティの長及び情報活動に関する大統領の首席アドバイザー (principal advisor) を務める。
- ・国家情報長官が CIA 長官又はその他の情報活動に関わる省庁の長を兼任することを禁ずる。
- ・国家情報長官は、大統領の指示がない限り、政府が収集した国家安全保障に関するすべての情報にアクセスする権利を有する。
- ・国家情報長官は、「国家情報活動プログラム」を作成し、「軍事情報活動統合プログラム」及び「戦術情報・関連活動」に関しては、それらの整備に参加する。
- ・国家情報長官は、「国家情報活動プログラム」で定められた予算を各省庁に配分することができ、またそれら配分された予算を最優先事項となっている分野に移転することもできる。ただし、移転することができる額は、当該省庁に配分された予算の5パーセント以内とする。
- ・国家情報長官は、行政管理予算局長の承認のもとに、情報活動コミュニティに属する省庁の人員を2年以内の任期で異動させることができる。
- ・国家情報長官は、情報活動に関する目的、優先事項、基準を設定し、情報の収集、加工、分析、配布を監督する。

・国家情報長官は、次の役職に関して大統領に候補者を推薦する。

(1) 国家情報長官首席代理 (Principal Deputy Director of National Intelligence)

(2) CIA 長官

・国家情報長官の承認を受けて、当該省庁の長は次の役職に関する人事を行う。

(1) 国家情報局長

(2) 国家偵察局長

(3) 国家地球空間情報局長

(4) 情報調査担当国務次官補

(5) エネルギー省情報局長

(6) エネルギー省防諜局長

(7) 情報分析担当財務次官補

(8) 情報担当 FBI エグゼクティブ・アシスタント・ディレクター

(9) 情報分析担当国土安全保障次官補

・国家情報長官と協議を行い、当該省庁の長は次の役職に関する人事を行う。

(1) 国防情報局長

(2) 情報担当沿岸警備隊副司令官

### 国家情報長官官房 (Office of the Director of National Intelligence)

(第103条)

・国家情報長官を支える国家情報長官官房を設置する。

・国家情報長官官房は、以下に掲げる役職にある者から構成される。

(1) 国家情報長官

(2) 国家情報長官首席代理

(3) 国家情報長官代理 (Deputy Director of National Intelligence)

(4) 国家情報会議

(National Intelligence Council)

(5) 法律顧問

(6) 市民的自由保護官

(Civil Liberties Protection Officer)

(7) 科学技術ディレクター

(Director of Science and Technology)

(8) 国家防諜責任者

(National Counterintelligence Executive)

(9) 法律に基づき、又は国家情報長官が設置する室・役職

・国家情報長官首席代理は、連邦議会上院の助言と同意に基づき、大統領が任命する。

・国家情報長官首席代理は、国家情報長官の職務を補佐する。

・国家情報長官代理は、国家情報長官が任命し、国家情報長官又は法律が定める職務を行う。

・国家情報会議は、情報活動コミュニティの上級アナリストと民間の専門家から構成される。これらのメンバーは、国家情報長官により任命される。国家情報会議は、『国家情報見積り (National Intelligence Estimate)』など予測評価報告書を発表する。

・市民的自由保護官は、国家情報長官が任命し、同長官や情報活動コミュニティにより実施される政策において市民的自由やプライバシーの保護を確保する。

・科学技術ディレクターは、国家情報長官が任命し、科学技術の分野について同長官を支える。

・国家防諜責任者は、2002年防諜強化法 (Counterintelligence Enhancement Act of 2002, Pub. L. No. 107-306) 及び国家情報長官が定める職務を行う。

### 国家テロ対策センター

(第1021条)

・国家情報長官官房内に、国家テロ対策センターを設置する。<sup>(注7)</sup>

・国家テロ対策センターは、アメリカ政府が有する全てのテロリズム情報を分析し統合する。

・国家テロ対策センターは、テロ対策に関する戦略的作戦計画を実行する。

- ・国家テロ対策センターは、情報活動コミュニティの各機関が必要とする情報にアクセスできることを保証する。
- ・国家テロ対策センターは、テロ集団及びテロリストに関する情報センターとして活動する。

### CIA 長官

(第104条)

- ・CIA 長官は、連邦議会上院の助言と同意に基づき大統領が任命する。
- ・CIA 長官は、国家情報長官にCIA の活動に関する報告を行う。
- ・CIA 長官は、情報活動コミュニティの国外での情報活動の指揮及び調整を行う。
- ・CIA 長官は、CIA の能力強化及びCIA 内で外国語教育の開発を行う。

### 情報の共有 (Information Sharing)

(第1016条)

- ・大統領は、テロリズムに関する情報を共有する環境を整備する。
- ・大統領は、この環境整備を行うプログラム・マネージャー (Program Manager) と情報共有会議 (Information Sharing Council) を設置する。

### 権限に関するガイドライン

(第1018条)

- ・大統領は、国家情報長官の権限が他の省庁の長が有する法制上の責任に抵触することのないようにするため、ガイドライン<sup>(注8)</sup>を提示する。

### 情報活動コミュニティ合同会議

(Joint Intelligence Community Council)

(第1031条)

- ・情報活動コミュニティ合同会議を設置する。
- ・情報活動コミュニティ合同会議は、国家情報長官が議長を務め、國務長官、財務長官、国

防長官、司法長官、エネルギー長官、国土安全保障長官、大統領が指示する他の政府高官から構成される。

- ・情報活動コミュニティ合同会議は、予算の作成などに関する助言を提供することによって、国家情報長官を支える。

### プライバシーと市民的自由

(第1061条)

- ・大統領府内に、プライバシー・市民的自由監視会議 (Privacy and Civil Liberties Oversight Board) を設置する。
- ・プライバシー・市民的自由監視会議は、テロ対策の一環として実施される各政府機関の政策を分析・評価する。また同会議は、各政府機関の政策の立案・実施においてプライバシーと市民的自由が適切に考慮に入れられることを保障するため、大統領及び各省庁の長に助言を提供する。
- ・プライバシー・市民的自由監視会議は、連邦議会上院の助言と同意に基づき大統領が任命する5名で構成される。

### V 『米国の国家情報活動戦略』

情報活動改革テロリズム予防法成立を受け、2005年4月21日にジョン・ネグロポンテ氏が初代国家情報長官に就任した。ネグロポンテ長官は、現ブッシュ政権で国連大使や駐イラク大使を務めた経歴を持つ外交官である。

就任したネグロポンテ長官は、10月26日に『米国の国家情報活動戦略』と題する報告書を発表した。同報告書は、戦略目標として「情報活動コミュニティの使命」と「情報活動コミュニティの能力強化」の二つを掲げるなど、アメリカ政府の情報活動における今後の基本方針を明示している。従って、『米国の国家情報活動戦略』は先の『9・11委員会レポート』や情報活動改革テロリズム予防法と並んで、情報活動改革に

関する極めて重要な文書であると言える。そこで以下において、その内容を紹介する。<sup>(注9)</sup>

## 1 情報活動コミュニティの使命

『米国の国家情報活動戦略』は、情報活動コミュニティの使命として次の5つの点を挙げている。

- ・アメリカの国内外でテロリストの組織を打倒する。
- ・諸外国での民主化を促進し、かつ平和的で民主的な国家を支える。
- ・革新的な対策を開発することで、アメリカにとって最も手強い敵である閉鎖的で組織立った集団や、共通の目標を有しながらも個々が独立して活動する集団を打倒する。
- ・将来出現する可能性がある懸念事項や機会を政策決定者に提示する。

## 2 情報活動コミュニティの能力強化

『米国の国家情報活動戦略』は、上記の使命を掲げると同時に、情報活動コミュニティの能力強化に関して、次のような具体策を提示している。

- ・アメリカ本土に対する脅威に対抗するため、一層統合された情報活動コミュニティを整備しなければならない。ただし、この新たな情報活動コミュニティは、アメリカの法律の遵守とプライバシー・市民的自由の保護を保障するものでなければならない。
- ・情報活動における失敗を避けるため、分析能力の強化や外部などからの人材の積極的活用を行わなければならない。
- ・現在及び将来の政策決定者の関心に応えるために、情報源の再編及び統合を行わなければならない。
- ・優秀な人材を積極的に登用することにより斬新かつ結果志向の職場環境を整備しなければならない。

- ・政策決定者や情報活動コミュニティのメンバーが、即座に必要としている情報にアクセスできるシステムを開発しなければならない。
- ・今日のグローバルな安全保障上の脅威に対処するため、外国政府の情報活動機関との連携を積極的に進めなければならない。
- ・機密情報を保護し、かつ効果的な対スパイ活動を可能にするため、統一されたルールを作成しなければならない。
- ・次々に現れる脅威に対して優位な立場を維持するため、先進的な科学知識を積極的に活用しなければならない。
- ・我々の過去の成功と失敗を吟味することにより、新しい課題を発見し、かつそれらの課題への準備を進めなければならない。
- ・関連する計画などの無用な重複を避け、最も必要とされる分野に資源を投入しなければならない。

### 注

\*インターネット情報は、すべて2006年3月1日現在のものである。

- (1) United States Intelligence Community のサイトより Members of the Intelligence Community のページ、<<http://www.intelligence.gov/1-members.shtml>>
- (2) 9・11委員会のメンバー構成や同委員会の最終報告書の詳細については、次を参照。宮田智之「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」『外国の立法』222号, 2004. 11, pp.153-158. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/222/022208.pdf>>
- (3) Martin Kady and Jonathan Allen, "Bush Banks on His Influence To Move Intelligence Rewrite." *CQ Weekly*, 62 (47), (December 4, 2004), pp.2879-2881.; Jonathan Allen, "From Impasse to Enactment: How a Deal Is Brokered." *CQ Weekly*, 62 (48), (December 11, 2004), pp.2938-2939.

(4) Richard A. Best Jr. et al., "Director of National Intelligence : Statutory Authorities." *CRS Report for Congress*, April 11, 2005.

この CRS Report は、米国国務省 <<http://fpc.state.gov/c4763.htm>> から入手することができる。

(5) *Ibid.*

(6) なお、情報活動改革テロリズム予防法は、『9・11委員会レポート』の提言全てを取り入れたわけではない。連邦議会の情報活動コミュニティに対する監視強化は、新法で盛り込まれなかった提言の一つである。

(7) 国家テロ対策センターの設置は、国家情報長官の新設と並んで、9・11委員会がその最終報告書において実現を強く求めたものである。

(8) この規定は、一部の下院共和党議員が表明した懸念に応じて盛り込まれたものである。すなわち、国家情報長官の権限が軍部の活動を阻害することを懸念したハンター議員らの主張を考慮して盛り込まれた。Siobhan Gorman, "Intelligence Reform Bill Wins Approval." *National Journal*, 36(50), (December 11, 2004), p.3691.

(9) Office of the Director of National Intelligence, *The National Intelligence Strategy of the United States of America*, October, 2005. <[http://www.dni.gov/release\\_letter\\_102505.html](http://www.dni.gov/release_letter_102505.html)>

(みやた ともゆき・海外立法情報課非常勤調査員)