

アメリカにおける人質返還政策の見直しと関連立法 —政策見直し報告と大統領令を中心に—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
海外立法情報課長 鈴木 滋

【目次】

はじめに

I 人質問題の深刻化—国際社会と米国の対応—

- 1 国際社会の取組
- 2 米国の政策と対応

II 人質返還政策の見直しと関連立法

- 1 人質返還政策見直し報告の発表
- 2 大統領令と大統領政策指令の概要

III 政策見直しをめぐる議論と連邦議会の動向

- 1 政策見直しをめぐる議論
- 2 連邦議会における立法動向

おわりに

翻訳：人質返還活動に関する大統領令第 13698 号

はじめに

中東やアフリカの紛争地域では「イスラム国」に代表される暴力的な過激派勢力が急速に勢力を伸ばしている。治安情勢が悪化するなか、欧米など主要国は、人質となった自国民の保護を求められているが、なかでもこの問題への対策に力を注いでいる国が米国である。米国は、いわゆるイラン大使館人質事件⁽¹⁾を始め、自国民が人質として拘束される、数多くの事例を経験してきた。報道によれば、現在でも 30 人以上の米国民が海外で人質となっているといわれる⁽²⁾。

米国は、人質問題への取組として、連邦法制定や国務省による対策マニュアルの整備、場合によっては軍事作戦による救出活動など、各種の施策を実施してきたが、かねてから、各省庁の対策が統合されていないことや、人質家族へのケアが十分でないといった問題点が指摘されていた。これら問題点への対応として、オバマ政権は、2015 年 6 月に人質返還政策の見直し報告を発表するとともに、報告書に盛られた提言を反映させた大統領令と大統領政策指令を発令した。本稿では、人質返還政策⁽³⁾をめぐる米国の立法動向について、政策見直し報告と大統領令に焦点を当てつつ、その経緯と主な論点を紹介し、併せて大統領令の全文を訳出する⁽⁴⁾。なお、関係者の肩書は、参照文献発表時点のものである。

(1) 1979 年 11 月 4 日、在テヘラン米国大使館がイランの学生等によって占拠され館員が人質となった事件。

(2) テロ対策に関する大統領の首席アドバイザーであるリサ・モナコ (Lisa Monaco) 氏が、CNN の取材に対して述べたもの。Jeremy Diamond and Sunlen Serfaty, “White House says more than 30 Americans held hostage abroad,” *CNN Wire*, June 25, 2015. (<http://edition.cnn.com/2015/06/23/politics/hostage-policy-review-changes-white-house/>) 以下、インターネット情報は 2015 年 10 月 5 日現在である。

(3) 本稿でいう「人質返還」とは、外国で人質となっている自国民の身柄を取り戻すことを意味する。

(4) 本稿で扱うテーマを概観できる資料として、以下の文献を参照。鈴木滋「人質返還に関する大統領令と大統領政策指令」『外国の立法』No. 264-2, 2015.8, pp.2-3. (http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9480555_po_02640201.pdf?contentNo=1&alternativeNo=)

I 人質問題の深刻化—国際社会と米国の対応—

1 国際社会の取組

(1) 深刻化する人質問題

中東やアフリカなどの紛争地域において、外国人のジャーナリストや援助・医療関係者が人質となる事件は後を絶たない。事件には犯罪組織が関与しているケースもあろうが、その多くは、テロ組織によるものであると見られる。米務省の報告書『テロリズムをめぐる各国情勢 (Country Reports on Terrorism)』2014年版追録によると、全世界で2014年に誘拐され、又は人質とされた人間の数は、前年比でほぼ3倍に急増している(3,137人から9,428人)⁽⁵⁾。そして、人質事件の増加傾向は、イラクやナイジェリア、シリアなど、テロ組織の活動が活発な紛争地域で顕著とされており⁽⁶⁾、テロと人質事件の密接な関連性が窺われる。

(2) 人質問題への国際的な対応

人質問題への対応が国際的課題として認識されるようになったきっかけは、9.11米国同時多発テロ事件(2001年9月11日)の前後から、イスラム過激派勢力が台頭し、紛争地で活動する外国人へのテロ脅威が高まってきたことにある。国連安全保障理事会(以下「安保理」)には、テロ組織「アル・カーイダ」関連の個人や団体に対する制裁実施を監視する委員会が置かれている⁽⁷⁾。

このように、国連は、テロ組織に対する制裁措置の実効性確保を重視しており、人質問題についても、制裁の一環である資産凍結という観点から、身代金支払いの是非を始め、国際社会としての対応基準を安保理決議で打ち出している。そのひとつが、2014年6月17日に採択された安保理決議第2161号である。同決議は、目的の如何を問わず、テロ組織による誘拐や人質を取る行為を強く非難するとして、人質事件の発生を防止するとともに身代金の支払いや政治的要求に応ずることなく、人質の安全な解放を確保するとの基本的な方針を示している⁽⁸⁾。また、2013年6月に英国で開かれたロック・アーン・サミットでの首脳コミュニケでも、身代金はテロ組織の資金源となっており、組織のリクルート活動を支え、テロ攻撃を行う作戦能力及び将来的な誘拐事件に対するインセンティブ(動機)の強化につながっているとし、人質問題に対して安保理決議と同様の対応方針を述べている⁽⁹⁾。

しかしながら、実際には身代金が払われている場合も少なくないと見られている。前述の国連安保理制裁委員会には、制裁措置の実施状況を検証する専門家のモニタリングチー

(5) “Table 2: Countries with the most terrorist attacks or fatalities, 2014,” National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism, *Annex of Statistical Information, Country Reports on Terrorism 2014*, June, 2015, p.6. (<http://www.state.gov/documents/organization/239628.pdf>)

(6) *Annex of Statistical Information, ibid.*, p.3.

(7) この委員会は、1999年10月15日に採択された安保理決議第1267号に基づき、「アル・カーイダ」の指導者とされるウサマ・ビン・ラディンを庇護するアフガニスタンのタリバン政権に対して、国連加盟国が行う制裁の実施を監視するため、設置された。その後、累次の国連決議により、制裁の実施体制が強化され、現在は、同政権に限らず、「アル・カーイダ」と関係を有する個人や組織であれば、その所在地が世界いずれでも制裁措置を適用するようになっている。国連安全保障理事会のウェブサイトに掲載された、以下の情報を参照。“Security Council Committee pursuant to resolutions 1267(1999) and 1989(2011) concerning Al-Qaida and associated individuals and entities: General Information on the Work of the Committee.” (<https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1267>)

(8) S/RES/2161(2014), 17 June, 2014. (http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2161%282014%29) 同内容の安保理決議として、決議第2133号(2014年1月27日採択)、決議第2199号(2015年2月12日採択)などがある。

(9) 「2013 G8 ロック・アーン・サミット首脳コミュニケ(仮訳)2013.6.18.」外務省ホームページ (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page4_000099.html)

ムが置かれており、定期的に検証結果報告を安保理に提出しているが、その第16回報告(2014年10月)によると、「イスラム国」は2013年の1年間で、身代金により3500万ドルから4500万ドルの収入を得たという⁽¹⁰⁾。また、欧州諸国は身代金の支払いを行っているとの報道も相次いでおり、『ニューヨーク・タイムス』は、2008年以降フランスがテロ組織に払った身代金の総額は、2014年レートでおよそ5800万ドルと報じている⁽¹¹⁾。

2 米国の政策と対応

(1) 人質問題に関する米国の基本政策

次に米国の対応を述べる。米国は、人質問題に関して2つの原則を維持してきた。ひとつは「テロ組織とは交渉しない」、もうひとつは「身代金は支払わない」である。この基本原則については、特に身代金の件に比重を置く形で、政府関係者が度々説明しているが、ここでは、2012年10月にデイヴィッド・コーエン(David Cohen)財務次官が英国王立国際問題研究所(チャタムハウス)で行った講演を紹介する⁽¹²⁾。コーエン次官は、米国のほか、各国にも適用されることを念頭に、人質問題対策をめぐる3つの考え方として「防止」、「譲歩せず」、「利益供与の拒否」を挙げ、大要、以下のように述べている。

- ・第1の防衛ライン⁽¹³⁾は防止である。身代金目的の誘拐に対抗する上で最善の戦略は、潜在的な犠牲者⁽¹⁴⁾を危険な地域から遠ざけることである。
- ・事件を防止できなかった場合、第2の防衛ラインは、テロリストへの譲歩を拒むことであるが、並行して、人質救出活動を含むその他の選択肢を検討する必要がある。
- ・身代金の支払いを行う場合、第3の防衛ラインは、利益供与の拒否である。これは、資産凍結等によって、テロリストが犯罪から利益を得ることを防止するものである⁽¹⁵⁾。

一方、連邦議会調査局(Congressional Research Service)が2015年4月に発表した報告書『イスラム国の財政と米国の政策取組』は、米国の政策について、「イスラム国が身代金目的の誘拐によって資金を作ることを防ぐため、米国政府は、テロ組織に対し身代金を払わないという国際的なコンセンサスを発展させ、また、そのような政策の実施を確保するための努力を強めるよう、[国際社会に]⁽¹⁶⁾求めてきた。」と述べ、その成果として、前述した国連安保理決議第2161号のほか、同2133号などを挙げている⁽¹⁷⁾。

このように、米国は、紛争地への渡航規制や人質救出活動、テロ組織への金融制裁など、人質問題について、いくつかの政策選択肢を設定しつつ、前述した2つの原則を堅持し、国際社会の取組にもそれらの原則が反映されることを強く求めている。

(2) 人質問題対応の枠組みと関連法制

人質問題への対応はテロ対策の一環でもあるため、米国では、金融制裁を所管する財務

(10) S/2014/770, 29 October, 2014. p.19. <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/770>

(11) Rukmini Callimachi, "Paying Ransoms, Europe Bankrolls Qaeda Terror," *The New York Times*, July 30, 2014, p. A. 11.

(12) "Remarks of Under Secretary David Cohen at Chatham House on "Kidnapping for Ransom: The Growing Terrorist Financing Challenge"," October 5, 2012. <<http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/tg1726.aspx>> この資料にはページの記載がない。

(13) 原語は「Line of Defense」となっているが、実質的には「対応策」といった意味合いかと思われる。

(14) ここでは、紛争地に赴き、人質事件に巻き込まれるおそれのある自国民を指す。

(15) この部分は、米国が身代金を支払う可能性を公式に認めたものではなく、国によっては支払いに応じる場合があり得ることを念頭に、国際社会における一般的な対応策として述べたものと見られる。

(16) 以下、[]で括った部分は筆者の補記である。

(17) Carla E. Humud, et al., "Islamic State Financing and U.S. Policy Approaches," *CRS Report R43980*, April 10, 2015, p.16 (Note 79). <<https://www.fas.org/sgp/crs/terror/R43980.pdf>>

省など複数の省庁が関わっているが、中心的な役割を担っているのは、事件捜査を担当する司法省と連邦捜査局（FBI）、外交関係・領事事務の観点から関与する国務省である。

国務省は、同省の組織や役割、政策等について記述した実務者向け参照資料として、『国務省外交関係マニュアル（U.S. Department of State Foreign Affairs Manual）』（以下「国務省マニュアル」）を編さん・刊行しているが、ここでは、そのなかから人質問題に関する政策や所管省庁等による対応の枠組みが記された部分⁽¹⁸⁾を概観しつつ、関連の連邦法規定にも触れる。なお、第Ⅱ章で述べるが、人質返還政策については、かねてから、家族対応に対する批判があった。ここでは、第Ⅱ章の記述に対する理解を助けるため、国務省マニュアルのうち、家族対応の部分を重点的に紹介する。

政策について、国務省マニュアルは、米国の政府関係者や市民を拘束するテロリスト及び組織に対しては、身代金の支払いや捕虜の解放、政策の変更その他の譲歩を行わないことを明記する⁽¹⁹⁾とともに、政府は身代金支払いという形での問題解決（ransom strategy）には関わらないこと、企業や一般国民に対し、身代金を払わないよう強く求めることなどを記述している⁽²⁰⁾。この記述に関連した連邦法として、合衆国法典（United States Code）第18編第2339B条(a)(1)は、相手方が外国のテロ組織であることを認識しながら、何らかの物質的な支援又は資源、すなわち身代金等を提供した者に対し、罰金若しくは20年以下の懲役刑又はその両方を課すことを罰則として定めている⁽²¹⁾。この連邦法規定は、身代金に係る政策上の原則が法的に担保されることを助けていると言えよう。

そのほか、国務省マニュアルは、人質問題対応の枠組みとして、FBIと国務省領事官の役割を記している。誘拐及び人質を取る行為は連邦法上の犯罪行為とされるため、FBIが捜査権を行使し、その過程で生じる人質家族との接触、各種支援の提供は、FBIの「犯罪被害者支援室（Office for Victim Assistance）」が担当する⁽²²⁾。一方、国務省で家族等との連絡窓口となるのは、人質事件が発生した現地国に駐在する領事官であり、家族対応において被害者支援室と適宜、調整を行うものとされている⁽²³⁾。FBIは、事件の初期段階で家族支援のため「被害者支援専門官（Victim Assistance Specialist）」を犯罪被害者支援室に配属することができる⁽²⁴⁾。

国務省マニュアルは、さらに、人質の拘束が明らかになった段階（Period of Captivity）における領事官の役割を記している。領事官は、事件対応において家族の利害関心が反映され、また、事件をめぐる状況推移について家族が十分な情報を得るよう取り計らう⁽²⁵⁾。また、領事官は、FBIと調整し、事件をめぐる重要な状況変化について家族に連絡する際は、FBIの捜査官や被害者支援専門官が、家族の自宅で同席できるようにすべきとされている⁽²⁶⁾。

(18) U.S. Department of State, 7 FAM 1820: “Hostage Taking and Kidnappings,” pp.1-17. (<http://www.state.gov/documents/organization/86829.pdf>)

(19) *ibid.*, p.5 (1823).

(20) *ibid.*, p.2 (1821 e. (3), (4)).

(21) 18 U.S.C. § 2339B (a)(1).

(22) U.S. Department of State, *op.cit.*(18), p.1 (1821 c, 7).

(23) *ibid.*, p.6 (1825.1 a. (1) (a), (b)).

(24) *ibid.*, p.8 (1825.3 a. (3)).

(25) *ibid.*, p.9 (1825.4 a).

(26) *ibid.* (1825.4 a. (1)).

II 人質返還政策の見直しと関連立法

1 人質返還政策見直し報告の発表

(1) 政策見直し報告の発表とその背景

第 I 章で述べたとおり、米国は人質問題への対応枠組みを連邦法や所管省庁の実務マニュアルなどで整備しているが、2014 年 12 月、バラク・オバマ (Barack H. Obama) 大統領は、特に被害者家族との連絡体制を改善する観点から、政府の対応枠組みについて「包括的な見直し」を行うよう関係機関に命じ⁽²⁷⁾、2015 年 6 月 24 日、大統領府から「米国の人質返還政策に関する報告」と題する報告書 (以下「見直し報告」) が発表された⁽²⁸⁾。見直し報告の発表にあたり、オバマ大統領は、新たな政策の概要について演説を行った。その冒頭、見直し理由を述べるなかで、省庁間で対応要領が調整されておらず、政府の対応策について、混乱し相互に矛盾した情報がもたらされるなど、しばしば官僚制の弊害に戸惑いを感じた、という人質家族の経験を直接聴取したことに言及している⁽²⁹⁾。

こういった家族の声は、報道でも伝えられており、例えば、「イスラム国」に殺害されたジェームス・フォーリー (James Foley) 氏⁽³⁰⁾の家族が語った内容によると、家族は、事件をめぐる状況の推移について何ら情報を与えられず、国務省に問い合わせても「必要な対策は全て打たれている」といった説明を受けただけで、家族に対し政策上の優先事項が明快に示されることは決してなかった。また、身代金支払いに対する刑罰の有無についても、政府の担当者により説明が異なり、一貫していなかったという⁽³¹⁾。国務省マニュアルが記す家族対応枠組みは、十分に機能していなかった可能性がある。

(2) 政策見直し報告の概要

見直し報告は、このような人質家族の批判を強く意識した内容となった。その特徴は、問題対応の枠組みを統合し、家族に対するケアの強化を図る一方、政策上の原則には大きな変更を加えなかったことである。報告は、本文のほか 2 つの追録から成る。本文には政策見直しの経緯や結果の概要が記されている。追録 A には見直しの過程で浮上した、現行の枠組みに係る 24 の問題点及び対応する改善措置の提言が掲載されており、追録 B では、特に家族対応の改善策が述べられている。オバマ政権は、報告の発表と同時に、関連立法として大統領令 (Executive Order) 第 13698 号「人質返還活動」⁽³²⁾と大統領政策指令 (Presidential Policy Directive) 第 30 号「海外で人質とされた合衆国国民及び当該人質の返還に向けた取組」⁽³³⁾を発令したが、その内容は報告と一体化したもので、重複部分が少なくない。

(27) Office of the Press Secretary, “Fact Sheet: U.S. Government Hostage Policy,” June 24, 2015. (<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/06/24/fact-sheet-us-government-hostage-policy>)

(28) Office of the President, *Report on U.S. Hostage Policy*, June, 2015. (https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/report_on_us_hostage_policy_final.pdf)

(29) Office of the Press Secretary, “Statement by the President on the U.S. Government’s Hostage Policy,” June 24, 2015. (<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/06/24/statement-president-us-governments-hostage-policy-review>)

(30) フォーリー氏はジャーナリストである。取材活動中にシリアで誘拐され、2014 年 8 月に死亡が確認された。

(31) Rukmini Callimachi, “U.S. Policy on Ransom Offered No Hope to Hostage’s Family,” *New York Times*, September 16, 2014, p.A.10.

(32) Executive Order 13698 of June 24, 2015: “Hostage Recovery Activities,” *Federal Register*, Vol.80, No.124, June 29, 2015, pp.37131-37134. (<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2015-06-29/pdf/2015-16122.pdf>)

(33) 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>)

2 大統領令と大統領政策指令の概要

人質返還政策見直しのポイントは、①問題対応の統合という観点から、関係省庁の組織再編を打ち出したことと、②人質問題対応の原則、すなわち「犯人側に譲歩しない」という考え方を堅持しつつ、その範囲内で、従来の政策に一部修正を加える方針を表明したこととあり、大統領令と大統領政策指令には、これらのポイントが概ね反映されている。一方で、見直し報告は、人質家族が身代金を支払った場合は刑事訴追しないという、政策の一部ではあるが重要な変更を述べている。この考え方は、報告書のなかでは司法省の見解として述べられているが⁽³⁴⁾、命令と政策指令のいずれも明示的には定めていない。実質上、テロ組織への物質的支援を罰する連邦法規定（前述）の適用除外と解されるが、批判的な意見も少なくない（第三章の1で述べる第2の論点を参照）。以下、命令と政策指令の概要を紹介する。

(1) 大統領令第13698号（EO13698）の概要

大統領令第13698号は、全7か条から成る。内容はもっぱら組織再編に焦点を当てており、政策の一部修正には触れていない。

第1条「目的」は、人質を取る集団によって、民間人が標的とされる事例が増えており、政府に対し困難な課題を提示していることに触れ、政府は、「譲歩せず」という政策と合致する形で人質の解放を達成するため、政府を組織化し、対応措置を調整しなければならず、そのため、「単一の運用機構」を設置するとしている。

第2条「人質返還統合室の設置及び責務」は、「単一の運用機構」として、新たに「人質返還統合室（Hostage Recovery Fusion Cell）」（以下「統合室」）を設置することを定めている。統合室は、連邦政府各機関⁽³⁵⁾の実務レベル者から構成される組織であり、FBIに常設され、室長にはFBIの上級職員が任命される。また、統合室には「家族関与調整官（Family Engagement Coordinator）」が置かれる⁽³⁶⁾。統合室の任務は、人質返還に関する選択肢と戦略を特定し大統領に勧告すること、事件の状況を評価及び追跡すること、各機関の対応措置（家族に対する支援と情報提供、議会やメディアへの対応）を調整すること、各機関による関連情報の共有及び開示を調整することなどである。

第3条「人質対応グループの設置」は、人質問題対応について「統合室」と連携する上級機関として「人質対応グループ（Hostage Response Group）」（以下「対応グループ」）を設置することを定めている。対応グループは、統合室室長のほか、統合室を構成する各機関の上級職員から構成される合議体組織である。会議は大統領特別補佐官とテロ対策問題の上級担当官が主催し、定期的に又は国家安全保障局（NSC）の要請により開催される。対応グループの役割は、人質返還に関する選択肢と戦略を大統領に勧告すること、統合室から人質事件の最新状況について報告を受けることなどである。

第4条「人質問題大統領特使の設置」は、人質問題をめぐる政府の外交関与を主導する

(34) Office of the President, *op.cit.*(28), p.7.

(35) 関係各機関とは、國務省のほか、財務省、国防総省、司法省、国家情報長官官房（The Office of the Director of National Intelligence）、連邦捜査局（FBI）、中央情報局（CIA）である。国家情報長官は、9.11米国同時多発テロ事件後、情報体制の強化を目的として設置された。その任務は各情報機関が行う情報の収集・分析・配布を統括することなどである（合衆国法典第50編第3024条）。国家情報長官の設置経緯や設置根拠、任務等については、以下の文献が詳しい。宮田智之「米国におけるテロリズム対策—情報活動改革を中心に—」『外国の立法』No.228, 2006.5, pp.60-64. (http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000366_po_022804.pdf?contentNo=1&alternativeNo=)

(36) 調整官の任務は各省庁の家族対応措置を調整し、家族へ適時に情報を提供することなどである（大統領政策指令第30号第4条）。Presidential Policy Directive/PPD-30, *op.cit.* (33)

役職として「人質問題大統領特使 (Special Presidential Envoy for Hostage Affairs)」を設置することを定めている。大統領特使は、大統領により任命され、国務長官への報告義務を有するとされている。

第5条「報告」は、この命令が発令されてから180日以内に、対応グループが、統合室の設置や、統合室による政策指針の実施状況について、国土安全保障及びテロ対策担当大統領補佐官に報告すること、命令発令後1年以内に、国家テロリズム対策センター⁽³⁷⁾の長が、この命令の実施状況について同補佐官に報告することを定めている。

(2) 大統領政策指令第30号 (PPD30) の概要

大統領政策指令第30号は、全7か条から成り、前文（見出しはない）は、大統領令第13698号第1条と同様、テロ組織による誘拐・人質問題が深刻化している現状を述べた後、この指令には機密指定の追録があり、指令は過去に発令された国家安全保障大統領指令第12号「海外で人質とされた米国市民」(NSPD-12:2002年2月18日)⁽³⁸⁾の内容を差し替えるものであると断っている。なお、大統領政策指令とは、大統領が安全保障分野での政策指針として発令するものであるが、内容上、非公開とされているものが少なくないと言われている⁽³⁹⁾。

第1条「政策」は、人質を取る個人や集団が、身代金の支払いや捕虜の解放、政策の変更その他の行為で利益を得ることのないよう、いかなる譲歩もしないのが米国の政策であることを確認した上で、この政策は、犯人側と接触すること (communicate)、例えば、直接又は仲介者を通じた民間の接触努力を政府が支援することや、場合によっては政府自ら接触を図ることを妨げるものではないとしている。

第2条「防止及び準備」は、人質事件の発生を防止するため、国務省は、海外渡航をめぐる脅威や安全保障上のリスクに対する評価を継続し、安全情報を提供すること、政府は、人質問題に関する国際社会の取組を主導し、「譲歩せず」の原則を適用・実施するよう、外国政府や国際機関に対して関与していくことなどを定めている。

第3条「人質返還支援に係る米国政府の調整」は、人質問題対応について、事件発生国との協力（発生国の返還努力への支援を含む）を原則としつつ、自国民及び国益を保護するため、米国が単独で行動する場合がありますと述べた後、統合室等、政策見直しにより新設される組織の構成や役割を列挙している。

第4条「家族及び人質への関与」は、家族への対応は、家族が体験した心理的及び感情的な葛藤への共感や感性を踏まえ、調整された形で行うこと、家族が、政府から首尾一貫

(37) 国家テロリズム対策センターは、9.11同時多発テロ事件後、テロ対策強化を目的とし、「2004年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)に基づいて設置された。その任務は、政府が有するテロリズム情報の分析及び統合、テロ対策に関する戦略的作戦計画の実行などである。国家テロリズム対策センターの設置経緯や任務等については、以下の文献を参照。宮田 前掲注(35), pp.60-62, 64-65.

(38) NSPDはPPDの前身に当たる命令で、NSPD-12は、ブッシュ・ジュニア (George W. Bush) 大統領が発令したものである。

(39) 『USAトゥデイ』の報道によると、オバマ大統領は政権発足後、30本の大統領政策指令を発令しているが、19本は非公開となっており、非公開分のうち11本は表題も明らかにされていないという。また、この報道記事は、大統領政策指令第30号が発令される前に、人質問題に関する大統領政策指令第29号が秘密裏に制定されていたとも伝えている。仮にそうであれば、指令第30号との関係はどうか、事実関係は明らかでない。Gregory Korte, “Obama has issued 19 secret directives,” *USA Today*, June 24, 2015. (<http://www.usatoday.com/story/news/politics/2015/06/24/presidential-policy-directives-form-secret-law/29235675/>) なお、安全保障関連シンクタンク「米国科学者連盟」(Federation of American Scientists) のスティーヴン・アフターグッド (Steven Aftergood) 氏は、大統領令と大統領政策指令の相違について、前者は法令として公開されるもので、発効には連邦官報 (Federal Register) への掲載が必要となるが、後者はそのようなことはなく、ある種の秘密法と言える、と述べている。ibid.

し、かつ正確な情報を得るよう、統合室が確保することなどを定めている。

そのほか、第5条「情報支援」は、国家情報長官官房が、事件関連の情報（Intelligence）⁽⁴⁰⁾を中心的に管理することなどを定め、第6条「訴追」は、政府が海外での米国民人質事件に管轄権を有し、捜査・逮捕・訴追等、犯人に対する司法手続を実施することを定める。第7条「通則」は、人質が米国民でなくとも米国と密接な関係を有しており、米国の国益が関係する事案であれば、この指令を適用する場合がありますことなどを定めている。

Ⅲ 政策見直しをめぐる議論と連邦議会の動向

1 政策見直しをめぐる議論

ここでは、人質返還政策の見直しをめぐる議論を、見直し報告の発表前後における各種報道などから紹介する。主な論点は、①組織再編で政策は統合されるか、②政府が家族の犯人側との接触を支援することや、身代金支払いを刑事免責することは是か非か、である。

第1の論点については、人質事件を経験した家族の間で、組織再編の成果を危ぶむ声が上がっている。『ニューヨーク・タイムズ』が伝えるところによると、人質問題について専属的な権限を有する上級担当官（Senior-Level Hostage Czar）の設置を望んでいた人質家族からは、新たなシステムについて、官僚的な機能不全という旧弊に陥る可能性が懸念されているという⁽⁴¹⁾。連邦議会でも、統合化の観点から見直し結果は不十分という反応が見られる⁽⁴²⁾。なお、議会ではかねてから、人質問題をめぐる、より集権的な対応枠組みの設置を求める動きが見られるが、この件については本章の2で後述する。

これに対し、ランド研究所（Rand Corporation）所長の上級アドバイザーであるブライアン・ジェンキンス（Brian Michael Jenkins）氏は、連邦議会などで上がっている上級担当官設置構想は、テロ組織に対し、担当官を通して政府の問題対応に影響力を及ぼすことができるというサインを送ることになりかねず、このような集権的システムよりも政府内の円滑な調整を図る方式の方が望ましい、との見解を述べている⁽⁴³⁾。

第2の論点については、犯人側との接触や身代金をめぐる今回の政策見直しは、身代金目的の人質誘拐に新たなインセンティブを与える、という見方が少なくない。例えば『ロサンゼルス・タイムズ』の社説は、見直し報告で、政府が民間による犯人側との接触を支援していることについて、テロ組織と取引を始めるように受け止められる、と批判している⁽⁴⁴⁾。また、『ワシントン・ポスト』も、家族に対して身代金支払いを免責することは非公式に伝えるべきことで、大統領府の声明としたことは、今後、重大な誤りとなるおそれがある、といった論説を掲載している⁽⁴⁵⁾。

このほか、共和党系シンクタンクとされるヘリテージ財団（Heritage Foundation）のラリー・

(40) インテリジェンス（Intelligence）とは、「政策決定者が国家安全保障上の問題に関して判断を行うために政策決定者に提供される、情報から分析・加工された知識のプロダクト、あるいはそうしたプロダクトを生産するプロセス」のことを言う、と定義されている。小林良樹『インテリジェンスの基礎理論 第2版』立花書房、2014、p.4。

(41) Julie Hirschfeld Davis, “In Hostage policy Shift, Obama Admits Failures,” *New York Times*, June 25, 2015, p.A.11.

(42) 例えばダンカン・ハンター（Duncan D. Hunter）下院議員（共和党）やジョン・デラニー（John K. De-laney）下院議員（民主党）は、統合室の上位に単一の担当官を置くことを主張している。以下の資料を参照。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/>>

(43) Brian Michael Jenkins, “Should there be a hostage czar?,” *Hill*, June 1, 2015. <<http://thehill.com/blogs/pundits-blog/defense/243580-should-there-be-a-hostage-czar>>

(44) “Incentivizing hostage-takers,” *Los Angeles Times*, June 25, 2015, p.A.14.

(45) “The President’s public mistake,” *Washington Post*, June 26, 2015, p.A.20.

スティムソン (Cully Stimson) 研究員は、身代金支払いの免責について、実際に刑事訴追された例が存在しないことや、大統領政策指令が刑事訴追の免責について何ら規定していないことを論拠として、その実効性を疑問視している。また、同研究員は、今回の見直しに関連法規定 (前述の合衆国法典第 18 篇第 2339B 条) の廃止を企図しているのであれば、議会での法改正によるべきで、大統領にその権限はないと述べ、オバマ政権は、議会を通さずに、実質上連邦法の改正を行っている、といった趣旨の批判を展開している⁽⁴⁶⁾。

2 連邦議会における立法動向

連邦議会には、人質問題対応の統合という観点から、各政府機関に対し指揮権を有する単一の担当官を設置することを目的とした法案が提出されている。一例を挙げれば、ダンカン・ハンター議員 (前述) を主な提案者として、2015 年 3 月 19 日、下院外交委員会に付託された「人質返還改善法 (Hostage Recovery Improvement Act) 案」(H.R. 1498) がある。この法案は、人質解放に向けた政府の取組を調整するため、大統領が既存の政府役職者を「人質返還問題機関調整官」(Interagency Hostage Recovery Coordinator) に任命すること、「機関調整官」が人質問題に係る政府の全活動を調整及び指揮し、また、個々の人質事件対応について、政府機関のしかるべき職員により構成する対策チーム (task force) を設置することなどを定めている (2015 年 9 月末現在、審議中)。

なお、ハンター議員は、今回の政策見直しについて、大規模な改革が求められているにもかかわらず、今回提唱された改革案は「単なる見せかけ」に過ぎない、と批判している。その論旨は、オバマ政権は統合室を FBI に置くとしているが、FBI は、世界規模の人質問題危機を扱えるようにはなっておらず、この決定は誤りである、この問題については国防総省が主導的な役割を担うべきだ、というものである⁽⁴⁷⁾。同議員は、人質返還問題をめぐるその他の法案にも関与している。同議員は、2015 年 5 月 14 日、下院本会議で「2016 会計年度国防支出権限法 (National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2016) 案」(H.R. 1735)⁽⁴⁸⁾ に第 1092 条「人質返還問題機関調整官」を挿入する提案を行った⁽⁴⁹⁾。同条の内容は前述の「人質返還改善法案」と大きく変わるところはないが、同条 (d) は、この条は、いかなる形でも連邦政府が、テロリズムを支援する国又は、国務長官が外国のテロリスト組織と指定した組織と交渉することを認めていると解釈されてはならない、と定めており、「交渉しない」の原則を重視していることが窺われる。

おわりに

2014 年 8 月 20 日、国防総省のジョン・カービー (John Kirby) 報道官は、米軍が、シリアで「イスラム国」の人質とされていた米国民の救出を試みたものの、人質の所在が確認できず、

(46) Cully Stimson, “Does Obama’s New Hostage Policy Allow Negotiations With Terrorists? Details Must Be Clarified,” *Daily Signal*, June 24, 2015. <<http://dailysignal.com/2015/06/24/does-obamas-new-hostage-policy-allow-negotiations-with-terrorists-details-must-be-clarified/>> 同研究員は、論考のなかで「いかなる大統領も大統領令によって法律を書き換えることはできない。」とも述べている。

(47) Martin Matishak, “GOP lawmaker decries ‘window dressing’ changes to hostage rules,” *Hill*, June 23, 2015. <<http://thehill.com/policy/defense/245863-gop-lawmaker-calls-decries-changes-to-hostage-policy-as-window-dressing>>

(48) この法案は、2015 年 4 月 13 日に下院へ付託され、その後上下両院でそれぞれ通過したが、両院間で調整のため、2015 年 9 月末現在、成立に至っていない。なお、国防支出権限法とは、国防総省の予算法として毎会計年度制定されるもので、主な予算費目のほか、同省の政策に関連した事項も規定される。

(49) *Congressional Record*, 114 Cong. 1st sess., Vol.161, No.74, May 14, 2015, H3170-3171.

作戦が成功しなかったことを公表した⁽⁵⁰⁾。作戦の詳細は明らかになっていないが、救出対象とされた人質は、前述のジェームス・フォーリー氏であったと見られている⁽⁵¹⁾。軍事作戦による人質救出については、常に成功の保証があるわけではなく、失敗した場合のリスクも大きい。従って米国は、主として軍事作戦以外の人質解放戦略を検討しているものと見られるが、その一方、犯人側・テロ組織とは交渉しないという政策上の原則があり、公式には人質解放のため選択できるオプションが限られるなか、米国の人質返還政策は、複雑かつ困難な課題に直面している。

課題への対応として、オバマ政権は、政策の見直しと関連立法を行い、政府組織の再編と政策の一部修正という「回答」を示した。しかし、前述のとおり、組織再編については実効性をめぐる議論がある。また、今回新しく打ち出された政策のうち、「犯人と接触するが交渉しない」という考え方は、論理的に分かりづらく、また、運用面に不透明さを残していることも否めない。接触は取引につながるのでは、との懸念が示されるゆえんでもあるが、犯人側・テロ組織との接触について、特に問題となるのは身代金の件である。

人質解放手段としての有効性、将来の事件発生抑止といった観点から、国際社会では身代金支払いの是非が重大な関心を呼んでいる。米国は、少なくとも政府は支払わないという原則を当面維持していくと思われるが、家族の支払いについては、どの程度認めるのか、人質解放戦略の上でどのように位置づけるのかといった点について、政府の考え方は必ずしも明らかではない⁽⁵²⁾。また、家族の身代金支払いを刑事免責する点についても、見直し報告では触れているが、具体的に法令で規定されたわけではなく、新たな方針が実行されるのか不確かと言わざるを得ない。依然として人質返還政策の課題と論点は残されており、新たな立法措置を含め、今後も米国内でこの問題をめぐる議論は続くものと見られる。

人質問題対応は、我が国にとっても重要性を帯びつつある政策課題である。我が国としても、主要国であり同盟関係にもある米国における議論や立法動向を注視していく必要があるだろう。

(すずき しげる)

(50) U.S. Department of Defense, “Statement from Pentagon Press Secretary RADM John Kirby on Attempted Rescue Operation,” News Release, NR-436-14 of August 20, 2014. (<http://archive.defense.gov/Releases/Release.aspx?ReleaseID=16895>)

(51) Michael D. Shear and Eric Schmitt, “U.S. Tried to Rescue Journalist and Others in Syria, but Found No Hostages,” *New York Times*, August 21, 2014, p.A.9.

(52) 身代金をめぐる政府の対応は一貫しておらず、政府関係者が家族の身代金支払いを助けた事例が少なくとも1回はある、という見方がある。Jenkins, *op.cit.* (43)

人質返還活動に関する大統領令第 13698 号

Hostage Recovery Activities Executive Order 13698, June 24, 2015⁽¹⁾

国立国会図書館 調査及び立法考査局
海外立法情報課長 鈴木 滋訳

【目次】

- 第 1 条 目的
- 第 2 条 人質返還統合室の設置及び責務
- 第 3 条 人質対応グループの設置
- 第 4 条 人質問題大統領特使の設置
- 第 5 条 報告
- 第 6 条 定義
- 第 7 条 通則

アメリカ合衆国の憲法及び法律により、大統領としての私に与えられた権限により、ここに、以下の大統領令を発する。

第 1 条 目的

21 世紀は、海外でのテロリスト組織及び犯罪集団による人質を取る行為の重要な転換を目撃してきた。人質を取る者は、合衆国政府並びに合衆国のパートナー及び同盟国が、効果的に活動する能力⁽²⁾にとって課題となる [政情等の] 不安定な地域で活動している。人質を取る者は、以前にも増して、政府機関職員と同様、ジャーナリスト及び援助関係者を含む民間人を標的としている。人質を取る者は、また、人質を取る活動から [組織の] 財政、宣伝及び [人員] 募集に係る利益を得るため、以前にも増して、高度なネットワーク及び戦術をも活用している。合衆国は、海外で人質とされた合衆国国民の安全な返還⁽³⁾を確保することに全力を傾けるとともに、人質を取る者に対し、いかなる形でも彼らの活動に対する利益供与を拒否することにより、人質を取る行為の再発を抑止することに全力を傾ける。このような人質を取る行為は、固有の課題を提示しているため、合衆国政府は、政府の [人質を取る者には] 譲歩しない政策と合致した形で、これらの [課題対応に向けた] 目標を達成するために国力の全手段を活用するために組織化され、かつ、調整された取組を行わなければならない。国家安全保障会議での調整を経た政策指針を踏まえて行われる、海外で人質とされた合衆国国民の返還に向けた全ての取組を調整する、合衆国政府における単一の運用機構⁽⁴⁾を設置することは、人質返還成功の可能性を高め、人質及び人質の家族に対する支援強化を可能とし、外交政策及び海外における国家安全保障上の利益を促進し、人質を取る者への刑事訴追が、成功裡に行われることの見込みを強めるであろう。この調整された取組を支援するために活動する、上級の外交代表⁽⁵⁾を配置することは、人質の安全な返還の可能性をさらに強めるで

(1) Executive Order 13698 of June 24, 2015: “Hostage Recovery Activities, *Federal Register*,” Vol.80, No.124, June 29, 2015, pp.37131-37134. (<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2015-06-29/pdf/2015-16122.pdf>) 以下、インターネット情報は 2015 年 10 月 5 日現在である。また、[] で括った部分は訳者の補記である。

(2) 海外における米国民の保護のため必要とされる諸活動を意味するものと考えられる。

(3) ここでいう「人質の返還」とは、外国で人質となっている自国民の身柄を取り戻すことを意味する。

(4) ここでいう「単一の運用機構」とは、この命令の第 2 条が規定する人質返還統合室 (HRFC) を指す。

(5) ここでいう「上級の外交代表」とは、この命令の第 4 条が規定する人質問題大統領特使を指す。

あろう。

第2条 人質返還統合室の設置及び責務

- (a) 司法長官を代理する連邦捜査局（FBI）長官は、行政上の目的により、政府機関の調整組織として、FBIに人質返還統合室（HRFC）⁽⁶⁾を設置しなければならない。
- (b) 以下に掲げる省、庁及び諸機関（局等）は、HRFCに参加しなければならない。
- (i) 国務省
 - (ii) 財務省
 - (iii) 国防総省
 - (iv) 司法省
 - (v) 国家情報長官⁽⁷⁾官房
 - (vi) 連邦捜査局（FBI）
 - (vii) 中央情報局（CIA）
 - (viii) 大統領又は司法長官を代理するFBI長官が、その都度指名するその他の機関
- (c) HRFCには室長を置かなければならず、[室長の身分は] FBIの常勤上級職員若しくは被用者又はFBIに派遣された者でなければならない。HRFCには家族関与調整官⁽⁸⁾及びその他の職員又は被用者を適宜配置しなければならない。HRFCに参加する各機関の長は、司法長官を代理するFBI長官が、各機関の長との協議を経て[配置等を]要望できる職員を、法律により認められる範囲で、HRFCに配置又は派遣可能としなければならない。それら派遣又は配置される職員は、活動にあたり、所属機関が提供するクリアランス⁽⁹⁾の適用を受ける。
- (d) HRFCは、海外で人質とされた合衆国国民の安全な返還を確保するため、[人質返還活動に]関連する全ての情報、専門的技術及び資源が集中されることを保証するよう、参加各機関による取組を調整しなければならない。HRFCは、合衆国が国益を有し、海外で発生した人質を取る他の事件であって、2009年2月13日の大統領政策指令第1号（国家安全保障会議システムの組織）⁽¹⁰⁾又はあらゆる後続指令が定める副長官級委員会⁽¹¹⁾に

(6) HRFCは「Hostage Recovery Fusion Cell」の略称である。第2条以下、各組織について大統領令の原文で略称が用いられている箇所については、翻訳の表記もそれに倣った。

(7) 国家情報長官は、9.11同時多発テロ事件後、情報体制の強化を目的として設置された。その任務は各情報機関が行う情報の収集・分析・配布を統括することなどである（合衆国法典第50編第3024条）。国家情報長官の設置経緯や設置根拠、任務等については、以下の文献が詳しい。宮田智之「米国におけるテロリズム対策—情報活動改革を中心に—」『外国の立法』No. 228, 2006.5, pp.60-64. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000366_po_022804.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>

(8) 調整官の任務について、大統領令は特段定めていない。オバマ大統領は、大統領令と同時に大統領政策指令（Presidential Policy Directive）第30号「海外で人質とされた合衆国国民及び当該人質の返還に向けた取組」を発令した。この指令は、調整官の任務として、各省庁の家族対応措置を調整し、家族へ適時に情報を提供することなどを挙げている（第4条）。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>> なお、大統領政策指令第30号の概要については、本号の本文解説を参照。

(9) 重要情報にアクセスする権限を付与するため、各省庁で行われる人物情報の審査（いわゆる「セキュリティ・クリアランス」）を指す。

(10) Presidential Policy Directive/PPD-1, “Organization of the National Security Council System,” February 13, 2009. <<http://fas.org/irp/offdocs/ppd/ppd-1.pdf>>

(11) 副長官級委員会（Deputies Committee）は、国務省や財務省、国防総省など各省庁の次官クラスが参加し、国土安全保障及びテロリズム対策担当大統領補佐官と国家安全保障問題担当大統領次席補佐官が議長を務める、国家安全保障会議（NSC）の枢要な組織である。その任務は、省庁間調整作業の評価及び監視、主な外交政策の実施状況に対する評価、日常的な危機管理の総括などである。ibid., pp.3-4. 以下の資料も参照。吉崎知典「第1章 米国—国家安全保障会議（NSC）」松田康博編著『NSC 国家安全保障会議—危機管理・安保政策統合メカニズムの比較研究—』彩流社, 2009, p.40.

より HRFC に対し特に付託されたものに係る合衆国政府の対応調整も任務とすることができる。国家安全保障会議での調整を経た政策指針に従い、HRFC は、以下の全ての事項を行わなければならない。

- (i) 国家安全保障会議を通して大統領に対し、人質返還〔活動〕の選択肢及び戦略の特定並びに勧告を行うこと。
- (ii) 人質を取る行為に対して調整された対応を促進するため、人質返還〔活動〕について〔実行〕可能性を有する選択肢及び家族への関与並びに外部要因（外国政府〔による対応〕を含む）を含む、人質事件に関する情報が、合衆国政府内で適切に共有されることを確保するよう、参加各機関による取組を調整すること。
- (iii) 海外で発生した、合衆国国民を人質にする事件の全てについて、〔状況の〕評価及び追跡を行い、並びにそれら事件の状況及び人質の安全な返還に向けて取られているあらゆる手段について、国家安全保障会議を通して大統領に対し、定期的に報告すること。
- (iv) 〔参加各機関の間で〕情報⁽¹²⁾を共有するためのフォーラムを設置し、及び国家情報長官の支援を受けて、関連する情報⁽¹³⁾の機密解除に係る調整を行うこと。
- (v) 人質と人質の家族に対し、調整され、かつ、首尾一貫した手法で適切な支援及び援助を提供するため、及び当該事案の重要な進捗に関する情報を適時に提供するために行われる参加各機関の取組を調整すること。
- (vi) 合衆国国民が海外で人質とされる可能性を減じ、及び合衆国政府が人質を取る行為が行われた後に〔政府並びに人質及び家族にとって〕望ましい結果が得られる公算を最大限に高める準備を強化するため、参加各機関に対して勧告を行うこと。
- (vii) 人質事件に係る議会、メディア、及びその他の公的な照会〔への対応〕について、参加各機関との調整を行うこと。

第 3 条 人質対応グループの設置

- (a) 海外で人質とされた合衆国国民の安全な返還を促進するため、大統領特別補佐官及びテロリズム対策上級担当官が主催し、定期的及び国家安全保障会議の要請により必要がある場合に開催される人質対応グループ(HRG)⁽¹⁴⁾が設置されなければならない。HRG は、合衆国が国益を有し、海外で発生した人質を取る他の事件であって、副長官級委員会により HRFC に対し特に付託されたものに係る合衆国政府の対応調整も任務とすることができる。
- (b) HRG の正式メンバーには、HRFC の長、HRFC の家族関与調整官並びに国務省、財務省、国防総省、司法省、FBI、国家情報長官官房及び大統領がその都度指名するその他の機関の上級代表を含めなければならない。
- (c) HRG は、国土安全保障及びテロリズム対策担当大統領補佐官が主催する副長官級委員会の支援を受け、大統領政策指令第 1 号又はあらゆる後続指令で定める手順と合致した形で、以下の全ての事項を行わなければならない。

(12) 原語は「intelligence」である。インテリジェンスとは、「政策決定者が国家安全保障上の問題に関して判断を行うために政策決定者に提供される、情報から分析・加工された知識のプロダクト、あるいはそうしたプロダクトを生産するプロセス」のことを言う、と定義されている。小林良樹『インテリジェンスの基礎理論 第 2 版』立花書房, 2014, p.4.

(13) 原語は「information」である。

(14) HRG は「Hostage Response Group」の略称である。

- (i) 2015年6月24日の大統領政策指令第30号（海外で人質とされた合衆国国民及び当該人質の返還に向けた取組）⁽¹⁵⁾と合致した形で、国家安全保障会議を通して大統領に対し、人質返還〔活動〕の選択肢及び戦略の特定及び勧告を行うこと。
- (ii) 大統領政策指令第30号で定める政策と合致した形で、合衆国国民である人質の返還に係る政策、戦略及び手続の策定及び実施を調整すること。
- (iii) 海外で発生した合衆国国民を人質にする事件の状況及び人質の安全な返還に影響を及ぼすために取られている手段について、HRFCから定期的に内容が更新された報告を受けること。
- (iv) HRFCにより提案された人質返還〔活動〕の選択肢に対する見直し及びHRFCにおける紛争の解決に向けた取組を含む、HRFCに対する政策指針の提供について調整すること。
- (v) 〔人質返還活動を実施する上で〕より高いレベルの指針が必要とされる場合において、副長官級委員会に対して勧告を行うこと。

第4条 人質問題大統領特使の設置

- (a) 大統領が任命し、國務長官に対し報告義務を有する人質問題大統領特使（特使）が設置されなければならない。
- (b) 特使は、以下の全ての事項を行わなければならない。
 - (i) 合衆国の人質〔返還〕政策に係る外交関与を主導すること。
 - (ii) HRFCと調整し、又、HRGとの協議を経た政策指針と合致した形で、人質返還に向けた取組を支援する全ての外交上の関与を調整すること。
 - (iii) 人質返還に向けた取組を支援する外交上の関与及び戦略に対するHRFCの提案との調整を行うこと。
 - (iv) 特使室からHRFC及びHRGに対し上級代表を提供すること。
 - (v) 時宜に応じて、HRFCと調整の上、外国政府が合衆国国民を拘留していることを認めているものの、合衆国政府は当該国民の拘留を不法又は不当と見なしている事案に関する外交上の関与について調整すること。

第5条 報告

- (a) この命令が制定されてから180日以内に、HRGは、HRFCの設置及びHRGとの協議を経た政策指針のHRFCによる実施について、国土安全保障及びテロリズム対策担当大統領補佐官に対し、状況報告を提出しなければならない。
- (b) この命令が制定されてから1年以内に、国家テロリズム対策センター⁽¹⁶⁾の長は、國務長官、国防長官、司法長官及びFBI長官と協議の上、この命令の実施状況について、国土安全保障及びテロリズム対策担当大統領補佐官に対し、報告を提出しなければならない。この報告は、以前人質となっていた者及び人質の家族を含む合衆国政府外の利害関係者に対し協議の上周知し、又、可能な範囲で一般公衆の利用に供さなければならない。

(15) Presidential Policy Directive/PPD-30, *op.cit.*(8)

(16) 国家テロリズム対策センターは、9.11同時多発テロ事件後、テロ対策強化を目的とし、「2004年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)に基づいて設置された。その任務は、政府が有するテロリズム情報の分析及び統合、テロ対策に関する戦略的作戦計画の実行などである。国家テロリズム対策センターの設置経緯や任務等については、以下の文献を参照。宮田 前掲注(7), pp.60-62, 64-65.

第 6 条 定義

この命令においては、「合衆国国民」とは、(a) 合衆国法典第 8 編第 1101 条 (a)(22) 若しくは合衆国法典第 8 編第 1408 条で定める合衆国国民、又は (b) 合衆国と顕著なつながりを有する合法的な永住外国人を意味するものとする。

第 7 条 通則

- (a) この命令は、適用のある法律と合致する形で、及び予算の執行限度に従って実施しなければならない。
- (b) この命令のいかなる条項も、以下の事項を損ない、さもなければこれらに影響を及ぼすものと解釈されてはならない。
 - (i) 法律、規則、大統領令又は大統領指令によって、あらゆる省、庁又はそれらの長に与えられた権限
 - (ii) 予算、行政又は立法上の提案に係る行政管理予算局長の機能
- (c) この命令は、合衆国並びに合衆国の省、庁、各種機関、職員、被用者、代理人又はその他あらゆる者に対し、いかなる関係者によっても、実体上又は手続上、法律又は衡平法⁽¹⁷⁾により履行を強制できるいかなる権利又は利益を設定することも意図したものではなく、かつ、設定するものでもない。

(すずき しげる)

(17) 衡平法 (エクイティ) とは、裁判を通して形成されてきた、コモン・ローと並ぶ、英米法の二大法体系の 1 つとされており、コモン・ロー上は救済されないが、公平・正義の観点からは法的救済が必要と思われるものを救済する補正的正義を意味する。小山貞夫編著『英米法律語辞典』研究社, 2011, p.375.