

## 第四章 インテリジェンス活動に対する監査 (oversight) 制度

新田 紀子

### 1. はじめに

冷戦後の世界における脅威として、国境を越えた脅威 (transnational threats) —国際テロリズム (以下テロ)、麻薬取引、関連のマネーロンダリング (資金洗浄)、大量破壊兵器 (WMD) 及び右運搬手段の拡散、組織犯罪—が挙げられている<sup>1</sup>中で、9.11は大規模なテロが国家安全保障への脅威となることを如実に示した。そして非国家的脅威であるテロへの対応において、インテリジェンス活動の重要性が指摘されている<sup>2</sup>。9.11後、9.11との関連でのインテリジェンス活動の反省・再検討、また強化策について議論が行われ、実際に、国土安全保障法 (Homeland Security Act of 2002) によって、新たなインテリジェンス分析のための組織が設立され、また効果的なテロ対策のためにインテリジェンス活動と法執行活動の協力・調整が議論されたりしている。

拡充されつつあるインテリジェンス活動であるが、これらは米国の行政府の活動であり、当然、監査の対象であり国民に対する説明責任 (accountability) を有することは言うまでもない。例えば、新設の国土安全保障省について、国土安全保障法において議会の委員会組織の見直しをすべきであるとの議会の意向を表明した条項<sup>3</sup>があり、下院においては既に、新規の下院国土安全保障特別委員会 (House Select Committee on Homeland Security) が組織化されつつある<sup>4</sup>。また、特に国内におけるインテリジェンス活動の拡充は、市民的自由との兼ね合いが議論の対象となっている<sup>5</sup>。

インテリジェンス活動及びその活動における秘密保持の必要性を考えれば、インテリジェンス機関が民主主義制度下の政府機関としての説明責任 (第一義的には大統領、国民の代表である議員、最終的には国民に対する説明責任) を果たし、監査を有効に実施するにはジレンマや制約を伴うことは本来的な問題であるが、9.11後インテリジェンス活動の向上が求められる中で、一層困難且つ重要な課題となろう。

本稿では、米国のインテリジェンス活動に従事する連邦諸機関の総称であるインテリジェンス・コミュニティ (以下IC) に対する監査 (oversight)<sup>6</sup>が、現在どのような制度・仕組みで実施されているかについて取り上げる。米国で監査という場合、一般的には、行政府の活動に対する監査 (監視) が中心であり、本稿でも立法府すなわち米議会による監査に多くを割いているが、行政府内部の監査体制も取り上げる。

## 2. インテリジェンス機関に対する法的規制

ICは、条約上の義務及びその他の米国が締結している国際協定を含む米国憲法、連邦法、大統領命令、司法長官によるガイドライン、多くの部内命令によって、規制され拘束されている<sup>7</sup>。これら法律や政策を破った職員は、刑事罰の対象あるいは行政的な制裁が課せられる。どのような種類の法的規制があるかについては以下の通りである。

なお、ICが具体的にどの機関を指すかについては、国家安全保障法（National Security Act of 1947）<sup>8</sup>に定義されている。現在14機関にまたがり、そのうち8つが国防省内にあり、インテリジェンス予算の85%を占めている<sup>9</sup>。

中央情報長官室（Office of the Director of Central Intelligence）

中央情報局（Central Intelligence Agency, CIA）

国家安全保障局（National Security Agency, NSA）

国防情報局（Defense Intelligence Agency, DIA）

国家画像地図局（National Imagery and Mapping Agency, NIMA）

国家偵察局（National Reconnaissance Office, NRO）

国防省内のその他の組織

軍（陸軍、海軍、空軍、海兵隊）、連邦捜査局（Federal Bureau of Investigation,

FBI）、財務省、沿岸警備隊（Coast Guard）、エネルギー省の各情報関連組織

国務省インテリジェンス・調査局（Bureau of Intelligence and Research）

その他、大統領ないし中央情報長官及び各省・庁の長官によって認められた各省・庁の組織

なお、沿岸警備隊は、2002年に成立した2002米会計年度（2001年10月～2002年9月）インテリジェンス授權法<sup>10</sup>において国家安全保障法の修正としてICのリストに加えられた。

（1）大統領のインテリジェンス活動に関する政策表明として「最も詳細かつ権威のあるステートメント」は、レーガン大統領によって1981年12月4日に発出された行政命令（Executive Order、以下E.O.）12333<sup>11</sup>とされている。同行政命令は基本的には現在も有効であるが、国土安全保障省の発足に伴い、2003年1月23日にブッシュ大統領によって発出されたE.O. 13284<sup>12</sup>によって一部修正され、ICの定義の中に、新たに同省の対外インテリジェンス・情報に関わる情報分析・基盤防護担当次官の組織が追加された。

E.O. 12333は、インテリジェンス活動の目標、義務、責任、ICの定義、各組織の活動、さらに議会の監査（Part 3）について述べており、議会との協力が唱われ、各組織は必要な

命令や手続を定めるよう命じている。また暗殺への関与、謀議を禁止している（2.11）。

一般にE.O.は法律のように議会の議論を経る必要がなく、大統領が自由に発出することができるものである。憲法により与えられた大統領の権限あるいは議会により明確に付与された権限が有る場合に発出できるものであり、これを支える法律がない場合には、その効力について法廷で挑戦を受け、また法律に取って代わることはできない<sup>13</sup>。故に、永続的な措置にする場合には法律にすることが望ましい。しかし、最近の研究では、三権分立制や公式の法的権限の観点から、「大統領は弱い」とするこれまでの大統領職に対する見方に対し、E.O.のような行政権の行使は、「政策をコントロールし、組織を設立・維持し、政策課題を形成し、有権者との関係を管理」するなど、大統領に重要な権力を与えているとみなされ始めている。そうした観点からは、E.O.は、大統領の専権事項とされるインテリジェンス活動を含む対外政策分野で「議会の関与を先取りし弱める」ための方途とされる<sup>14</sup>。

（2）インテリジェンス機関による米国市民及び永住権保持者に関する情報の収集、分析、配付については、司法長官によって承認されたガイドラインによってもしばられている。これは70年代半ばの議会調査の結果、情報機関が憲法修正第1条（表現の自由）の行使に関連して米国市民に関する情報を収集することを禁止し、ベトナム戦争当時の大規模な国内監視プログラムの復活を排除しようとしたものである。

（3）インテリジェンス機関の内部ガイドラインもまた、聖職者、ジャーナリスト、学者の利用を制限している。さらに、1988年4月25日に発出された国防省命令（Department of Defense (DOD) Directive) 5240.1は、国防省のインテリジェンス活動に関する命令<sup>15</sup>であり、政策ガイドラインとして、国防省のインテリジェンス組織は、戦争時及び戦争権限法で大統領から議会に報告された時期を除き、大統領に承認され、国防長官に命令されない限り、秘密活動（special activities）に従事してはならない（4.3）と述べている。

（4）活動については政策上の制限のみではなく、情報機関とその職員は司法手続きにも従う。CIAは法律によって国内活動が制限されており、警察、召喚、法執行権限あるいは国内的な安全保障機能を持つことを禁止されている。インテリジェンス機関が、米国内において対外情報あるいは防諜活動（counterintelligence）の目的で、電子的な監視（情報収集）や物理的捜査を行うには、対外インテリジェンス監視法（Foreign Intelligence Surveillance Act, FISA）に基づく対外インテリジェンス監視裁判所の裁判所命令が必要である。

(5) インテリジェンス機関も情報公開法 (Freedom of Information Act, FOIA) の対象である。但し、CIAの一定の活動ファイルは、公開要求に対し適用除外となっている。また該当する行政命令に従って機密扱いにされている情報は同じくFOIAの適用除外となっている。

インテリジェンス予算の開示については、1947年以降、行政府によって非公開とされてきたが、公開の是非については議論が続いてきた。ロックフェラー委員会、チャーチ委員会、パーク委員会といったインテリジェンス活動に関する委員会は、一定のレベルの開示を提言してきた。1997年に、テネット (George Tenet) CIA長官が1998米会計年度予算は266億ドルと公表したが、これはFOIAに基づく訴訟を終わらせ、制限的に情報公開を行うことを目的としたものであり、翌年は、同長官は、安全保障上の利益等を害するとして公表を拒否<sup>16</sup>し、以後公表されていない。

### 3. 監査制度

「監査」と言えば、通常は、立法府 (議会) による行政監査 (あるいは監視) を第一義的に考えるが、インテリジェンス活動活動に対するパブリック・コントロール (public control) として幅広くとらえるならば、メディア、大統領 (行政府)、議会の3つのメカニズムが挙げられる<sup>17</sup>。広い意味での政府活動の監視という観点からは、メディアの役割が大きいことは言うまでもないが、本稿では、制度的な監査、すなわち行政府 (executive oversight) 及び立法府すなわち議会による監査 (congressional/legislative oversight) を取り上げる。そして、行政府という場合に、行政権が属する大統領の下での監査の仕組みとともに、各インテリジェンス組織内部の監査総監 (inspector general) 制度についても触れる。

### 4. 各組織内部の監査制度：監査総監 (Inspector General)

(1) 連邦政府の多くの省・庁には、1978年監査総監法 (Inspector General Act of 1978 及び1988年修正) により、監査総監 (法制上の監査総監職は57の連邦諸機関に設置) が置かれている。

監査総監の使命は、①独立且つ客観的な会計検査、調査、監査を行い、②無駄、不正、濫用を防止・発見し、③経済性、効果及び効率を高め、④成立過程の法案や規制を検討し、⑤省庁の長や議会に対し、完全且つ新しい情報を提供することとされている。

一般に、閣僚レベルの省 (department、現在15省) 及び主要な機関の監査総監については、大統領が上院の助言と同意を得て任命する。この場合の、監査総監の解任は大統領に

よってのみ可能となる。さらに各省庁の長は、法律で認められた連邦機関の監査総監を任命し解任することができる。任命・解任に際しては、大統領や各機関の長は議会に通報しなければならない。

監査総監の独立性については、当該機関の長や副長官の一般的な監督を受けるが、当該機関の長は、監査総監が会計検査や調査を行うことを妨害したり禁止したりできないとされている<sup>18</sup>。但し、最後の部分については、国防、国土安全保障、司法、財務、郵政公社の5省及びCIAについては、それぞれの長が国家安全保障上の利益の保護あるいは進行中の犯罪捜査保護等の理由により、会計検査、調査、召喚状の発出の開始、実施、完了を禁じることができる<sup>19</sup>。

(2) IC各機関にも監査総監がおり、会計検査、検査、調査を行っている。大規模な機関は自身の監査総監を持ち、小規模な機関はその親機関の監査総監の管轄下に置かれている。

例えば、国防省では、1976年フォード大統領がインテリジェンス活動に関して発出したE.O.11905に基づき、国防長官が長官室にインテリジェンス担当の監査総監を設置した。さらに1982年11月に、国防省監査総監の設置に伴い、右監査総監とは別に、国防副長官がインテリジェンス担当監査総監をインテリジェンス監査担当国防長官補佐官として任命した。同補佐官は国防省の全インテリジェンス活動に対し独立の監査も行う責任を有する<sup>20</sup>。国防省のインテリジェンス関連機関の幾つかにはそれぞれ監査総監職が置かれており、インテリジェンス監査担当国防長官補佐官に報告する（例：国防省の監査総監は上院承認であるが、DIAの監査総監は違う。国防省令（DOD Directive 5148.11）が根拠である）<sup>21</sup>。

CIAには、1952年以来監査総監が置かれていたが、中央情報長官（DCI）によって任命されていた。しかし、1978年監査総監法とは別に1989年に成立した法（1990年会計年度インテリジェンス授權法）により、初めて、大統領が任命し上院が承認する監査総監が設置された。この独立の監査総監設置については、イラン・コントラ事件（1986-87年）後にも議論が盛んに行われたが、当時の議会は、CIA内の監査総監が「独立」しすぎてインテリジェンスの活動を阻害し、監査機能において議会と競争になることも懸念していた<sup>22</sup>。CIAの監査総監は、長官と副長官のみに従い、長官に直接報告する。

監査総監は、一般に、連邦刑法違反嫌疑については直接にかつ速やかに司法長官に対し、また半年毎に監査総監報告書を当該機関の長に対し（さらに右長官は30日以内に議会に対し）、特に深刻あるいははなはだしい問題については7日以内に議会に対し報告しなければならないとされている。CIAの監査総監は、法により、調査、会計検査、監査の対象が中央

情報長官ないし右代行である場合は、上下両院の情報特別委員会にも報告しなければならない<sup>23</sup>。国防省のインテリジェンス監査担当国防長官補佐官は、国防長官に少なくとも四半期毎にインテリジェンス活動について報告することになっている。

(3) 監査総監は、当該行政機関の内部に置かれており、本稿では、内部監査として行政側で取り上げたが、一般的には、監査総監職の独立性、議会に対する報告義務があること、また議会が法律によって設置した職であることから、議会による行政監査の一環として扱われている<sup>24</sup>。

## 5. 行政監査 (executive oversight)

### (1) 行政府 (大統領) による監査の対象・関心

行政府による監査の関心の核となる部分は、「ICがその機能を適切に果たしているか」である。すなわち、「ICが正しい問いかけを行い、政策立案者のニーズに応え、正確な分析を行い、情報収集と秘密活動という活動のための正しい能力を持っているか」である<sup>25</sup>。

### (2) 監査機関

大統領による監査の道具としては、国家安全保障会議 (National Security Council, NSC)<sup>26</sup>、大統領対外インテリジェンス諮問会議 (President's Foreign Intelligence Advisory Board, PFIAB)、その傘下のインテリジェンス監査会議 (Intelligence Oversight Board, IOB) がある<sup>27</sup>。

### (3) NSC (国家安全保障会議)

NSCは、1947年国家安全保障法によって創設され、全ての対外インテリジェンス及び防諜活動をレビューし、指針を与え、支持を与える行政府の最高組織である。日々のインテリジェンスの監査や政策方針の提供は、NSCの中のインテリジェンス・プログラム部 (Office of Intelligence Program) によって行われている。

1947年法は、同時にCIAを創設したが、NSCの下に創設した。すなわち、NSCの指示の下で、中央情報長官は大統領他に対し、国家インテリジェンスを提供する責任を有するとされ (Sec. 403-3)、CIAは中央情報長官の責任遂行に際し、補佐する機能が付与された (Sec. 403-1)。

NSCの中に、中央情報長官、国務長官、国防長官、国家安全保障問題担当大統領補佐官

(委員長の役割を果たす) 及び大統領が認めるメンバーから成る、対外インテリジェンス委員会 (Committee on Foreign Intelligence) がある。同委員会は、フォード大統領によって行政命令 (E.O.11905) で設立され、その後カーター大統領によって廃止されたが、1996年4月にクリントン大統領がブラウン委員会<sup>28</sup>の提言を受け、大統領声明<sup>29</sup>によって、長期的なインテリジェンスのニーズに関する優先課題を確立するための閣僚レベルの委員会として再設置した。さらに同年に成立した1997米会計年度インテリジェンス授權法のインテリジェンス活動の再生と改革に関するタイトル (Title VIII: Intelligence Renewal and Reform Act of 1996) のSec. 802は、より明確に、同委員会に関する条項を国家安全保障法の修正として明らかにした<sup>30</sup>。同委員会の機能としては、①前述のクリントン大統領の声明と同じく、大統領が具体的に示す米国の安全保障上の利益に取り組むために必要なインテリジェンスを特定すること、②前述の①に関するプログラム、プロジェクト及び活動に優先順位を設定すること、③インテリジェンス活動の行動に関する政策 (使命やインテリジェンス収集のターゲットを含む) を設定することが定められた。

監査という観点からは、NSCはまずインテリジェンス活動がいかに政策立案者 (インテリジェンスのカスタマー) の必要に応えるかという問題意義を持ち、活動目標の設定が中心的な関心である。一方、イラン・コントラ事件がNSCを舞台にして行われたように、違法性などのチェックについては、有効な仕組みではないと見られている。

#### (4) 大統領対外情報諮問会議 (PFIAB)

PFIABは、1956年2月6日、アイゼンハワー大統領により創設 (E.O.10656) された。当初はPresident's Board of Consultants on Foreign Intelligence Activitiesと称され、ケネディ大統領の時に現在の呼称に変更された。その後カーター大統領によって廃止されたが、レーガン大統領が復活した。現行の組織は、クリントン大統領が1993年9月13日に発出したE.O.12863により定められている<sup>31</sup>。

大統領府内の組織であり、16名までのメンバーは政府外の有識者からなり、大統領により任命される。任期は基本的に大統領によって任命時に定められる。大統領はメンバーの中から議長と副議長を指名する。現議長は、スコウクロフト元国家安全保障問題担当大統領補佐官である。

活動目的は、インテリジェンスの収集、分析・評価、防諜その他のインテリジェンス活動の質、量、妥当性の評価である。またインテリジェンス機関の運営、陣容、組織の充実について評価し、大統領に助言する。そしてICの諸機関のさまざまな活動の目的、行為、

管理、調整について、大統領に直接報告し助言する。また中央情報長官、CIA、その他のインテリジェンス活動に従事する政府諸機関によって定められた問題に関し、適切な行動を考え、提言する。また大統領によって適切とみなされた問題に関し国家のインテリジェンスのニーズに応える際に効果を増大させる方法について、右政府内のインテリジェンス関連機関に対し助言・提言する。PFIABは定期的な報告も行なっている。但し、毎月ないし2ヶ月に1回数日集まるだけであり、日々のマネジメントや活動の責任はおっていない<sup>32</sup>。

PFIABがどのような違いをもたらせるかは、大統領次第とされるが、問題に対して調査を開始（例：ロスアラモス国立研究所の中国スパイ嫌疑）し、主導権をとって調査を行った（ソ連の戦略的能力と意図に関するチームAとチームBの分析）ことがある。しかし、90年代のPFIABのメンバーの一部は、大統領の政治的な配慮で任命されたと指摘されている<sup>33</sup>。

#### （5）インテリジェンス監査会議（IOB）

IOBは、1976年にフォード大統領により創設され（E.O. 11905）、クリントン大統領によって1997年にPFAIBの常設委員会（a standing committee）となった<sup>34</sup>（E.O. 12863）。

IOBは4名までのメンバーから成り、いずれもPFIABのメンバーの中から大統領が指名する。PFIABの議長は、大統領が指名すれば、IOBの議長あるいはメンバーとなることができる。

IOBの役割は、①違法ないし行政命令・大統領令違反の嫌疑があるインテリジェンス活動について大統領への報告を準備すること、②IOBが①と考えるインテリジェンス活動に関して受け取った報告を司法長官に渡すこと、③インテリジェンス活動の合法性に関するIC内の各組織の内部ガイドラインを検討すること、④ICの監査総監や法律顧問（General Counsel）の実行と手続を検討すること、⑤E.O.（12863）の下で、その機能を発揮するのに必要と考える調査を行うことである。そして、大統領に報告し、PFIABと同じように助言・提言を行う。連邦政府諸機関はIOBに対し、PFIABに対するのと同様に、必要な情報へのアクセスを認めなければならないと定められている。

またICの監査総監や法律顧問は、少なくとも四半期毎にそして必要かつ適切な時期に、違法ないし行政命令・大統領令に違反していると思われるインテリジェンス活動を報告することが定められている。ここに前述の監査総監との関連があり、監査総監は、議会とともに行政府内で自身の属する機関及び大統領とつながる。例えば、インテリジェンス監査担当国防長官補佐官は、インテリジェンス監査活動について、前述の通り、四半期毎に国防長官に報告するが、同長官を通じPFIABの委員会であるIOBに報告することになっている<sup>35</sup>。

但しIOBは、インテリジェンス活動の適法性と適切性の監査責任を持つが、捜査開始や召喚状発行の権限はなく受動的である。しかし、過去においては有益な秘密捜査を行ったことがある<sup>36</sup>。

## 6. 議会によるインテリジェンスに対する監査 (congressional / legislative oversight)

### (1) 議会による行政府に対する監査機能

議会による監査（監視）は、一般に議会による連邦諸機関、プログラム、活動、政策実施の検討、監視、監督を指す。議会の監査権限は、憲法に含意されて (implied) いる権限、法律、上下両院それぞれの規則から生じている。それはまた抑制・均衡を伴う三権分立制の一部である。1946年立法府組織改革法 (Legislative Reorganization Act of 1946) により議会による監査が最初に明文化され、1970年立法府組織改革法により、各常任委員会の監査の権限が明確に定められた<sup>37</sup>。

議会による一般的な監査・監視の手段は何があるか。 *Congressional Procedures*<sup>38</sup>によれば以下の通りである。

- (i) 議会の委員会による公聴会と調査（例：チャーチ委員会、パイク委員会、1996年ブラウン委員会、9.11後の上下両院合同インテリジェンス委員会による調査。）
- (ii) 立法上の拒否権 (legislative veto、議会在法律の条文に、行政府に移譲した権限について、行政府の行動への支持・不支持の権利を留保するもの。)
- (iii) 監査としての授權プロセス（議会は、授權法 (Authorization Act) の形で、行政府の機関の創設・廃止権限や機能を移行させる権限を持つだけでなく、各省の活動を授權・廃止し、内部組織作り、内部の手続きや仕事の方法を指示する法律を作ることができる。)
- (iv) 監査としての歳出プロセス（歳出法 (Appropriations Act) の形で、行政府の機関に実際の支出・支払の権限を与える。)
- (v) 監査総監（議会に対し、活動や問題、業績の報告義務あり。)
- (vi) 非公式の管理（例：議会関係者と当該機関の関係者の直接接触。)
- (vii) 会計検査院 (Government Accounting Office, GAO) による会計検査・審査（政策評価も行う。)
- (viii) 各種報告義務（情報委員会への報告等、1994米会計年度インテリジェンス授權法は、中央情報長官が、ICの活動に関する機密指定でない年次報告、また対テロ活動等については機密指定の報告を提出するよう指示。)

- (ix) アドホック・グループ（議会内外、シンクタンク等、さまざまなグループからの意見表明。）
- (x) 大統領任命ポストの上院承認審議
- (xi) プログラム評価（当該機関内ないしGAOによるもの。）
- (xii) 議員事務所のケースワーク（有権者の依頼、陳情）
- (xiii) 議会の支援機関であるGAO、CRS（議会調査局、Congressional Research Service）、CBO（議会予算局、Congressional Budget Office）の各種報告
- (xiv) 調査の決議（議会が決議によって委員会等を設置して決議を行う。）
- (xv) 個々の議員による監査

## （2）議会によるインテリジェンス監査制度の発展<sup>39</sup>

インテリジェンス活動は、対外政策においてアメリカ革命の頃から重要な役割を果たしてきたが、第二次世界大戦までは、主に戦争時に発展し、戦後は規模や影響力を縮小していた。しかし、真珠湾攻撃と第二次世界大戦での教訓（インテリジェンスが各軍の間で分断されていた）から、1947年国家安全保障法が作られ、NSCやCIAが設立された。真珠湾攻撃については、国家安全保障法設立の1年前に、議会の合同調査委員会が報告書を提出し、コマンド構造の統合とより良いインテリジェンス制度の必要性を結論づけていた。同法は、中央情報長官に、①ICの長としての役割、②国家安全保障に関連したインテリジェンス問題に関する大統領の筆頭アドバイザー、また③CIA長官としての役割を与えた。1948年には、議会は、フーヴァー元大統領を委員長とする行政府組織に関する委員会を設立し、そのサブ・グループはCIAを含む国家安全保障機関の組織を調査した。それに基づき1949年にCIAに関する法が成立し、秘密のインテリジェンス活動を行うのに必要な行政上の権限を与えた。調査委員会による調査とその結果に基づいて必要な立法措置を目指すというアプローチはインテリジェンス活動についても、創初期から行われていたことになる。

しかし、監査という観点から全体としてみると、1947年から74年までは、インテリジェンス活動の監査には議会は「不承不承」の姿勢であり、この時期は、議会による「沈黙」、「undersight」と表現されている。当時、監査は、歳出委員会の小委員会、軍事委員会にまたがっており、各委員会は時間がないか関心がないかのどちらかであり、公聴会などもあまり開催されなかった。ただ、CIAのシグナル・インテリジェンスの調整に批判的な報告に不満を持ったトルーマン大統領は、1952年にNSAを創設し、またケネディ政権下のマクナマラ国防長官は、NIAを創設するなど、監査ではないが、インテリジェンス活動の改善を

めざした動きがあった。

議会は、しかし「自らの選択によって脇に退いた」のであり、「巻き込まれないことを選び、報告されないことを好み」、CIA予算は慣例のように承認され、インテリジェンス監査制度を統合しようという法案は否決されたのである。特に1950年代半ばまでは、最小限の議会の監査しか行われなかった。これは、当時のアレン・ダレスCIA長官が議会の軍事委員会委員長と少数党筆頭委員の間で静かな、信頼関係を作り上げ、大方の議員はそれに満足していたためとされるが、その背後には、冷戦期において、行政府も立法府も、真珠湾の経験から強固で効果的なICが必要であると認識していたこと、また米国に対しソ連が重大な脅威であるとのコンセンサスがあったことが指摘される。

しかし、1960年代のインテリジェンス活動の大失敗（1960年のU-2スパイ機の撃墜、ピッグス湾事件（キューバ侵攻作戦の失敗）や、1970年代のインテリジェンス活動の濫用に関する報道（1974年9月にはチリのアジェンデ政権に対する秘密活動に関する報道、12月にはニューヨークタイムズ紙による、CIAがその設置法に違反して、50年代以降反戦運動や反政府グループに対し大規模な国内情報活動を行っていた旨の報道）が、インテリジェンス活動への監査や説明責任の既存の取り決めに対し、議会に不満を持たせるようになった。60年代後半以降、ベトナム戦争やウォーターゲート事件（CIAやICは関与していない）などによって、国民や議会の行政府不信が高まり、70年代半ば議会が対外政策や軍事政策一般への役割・関与を増大させようとしていたことも背景として指摘できる。こうした中で、チリに関する報道、またニクソン政権による米国民に対する「スパイ活動」に動かされ、ヒューズ上院議員及びライアン下院議員（いずれも民主党）は、対外援助授権法案を使って秘密活動の議会報告を義務づける修正条項を可決させた（1974年終わりに法律として成立）。

チリに関する報道との関連で、翌年1月にフォード大統領はロックフェラー副大統領を委員長とする委員会を発足させ、議会は、ICの違法行為あるいは不適切な行為との関連で、同じく1月に上院でチャーチ委員会、下院でパイク委員会を設置して調査した。チャーチ委員会はICの活動と管理に焦点を当て、パイク委員会は行政に焦点を当てた。しかしパイク委員会の最終報告は下院で拒否された。

これらの動きを受けて、上下両院は、インテリジェンス活動の監査のため常設委員会を設立した。76年の上院情報特別委員会と77年の下院情報特別委員会である。当初、これらの委員会の創設は、ICと監査委員会以外の委員会との間のコンタクトを減少させ、ICは監査委員会を「我々の委員会」とみなし始め、逆に、他の委員会は情報委員会をインテリジェンスに関する限り支配的な役割を持つとみなすようになった。

1978年、カーター大統領は、E.O.を発出し、情報機関は両委員会にその活動について「完全且つ最新の情報（fully and currently）」を提供するよう義務づけた。また、中央情報長官に対し、議会が対外インテリジェンスの成果を安全な方法で利用できるようにするよう指示した。前者は、1980年インテリジェンス監査法（Intelligence Oversight Act of 1980）によって法制化された。

1993米会計年度インテリジェンス授權法の一部として成立した1992年インテリジェンス組織法は、それまでE.O.によって定義されていたICを初めて法によって定義し、国防長官のインテリジェンス・プログラム執行の権限と責任を明らかにし、国防省内のインテリジェンス機関（NSA、NRO、DIA）の長官人事に際しては事前に中央情報長官と協議することを義務づけた。

こうして見ると、監査という観点から、議会は、公聴会を含む調査、立法、授權・歳出法プロセス（予算そのものを手段とすること及び授權・歳出法案で活動の使命や権限を定めることの両方を含む）、各種報告の義務づけなどを用いて、インテリジェンス活動の監査・規制の枠組みを作っていた。もう少し別の言い方をすれば、インテリジェンス活動に対する議会による監査の柱は、第1に、インテリジェンス機関及び法執行機関の情報へのアクセスの確保、第2に、違法行為あるいは不適切な活動に対する調査、第3に、立法活動によるインテリジェンス機関や法執行機関の使命や権限の定義付け、加えて予算上のコントロール、そして高官の大統領任命承認プロセス、とまとめることもできよう<sup>40</sup>。

### （3）現行法に見る議会による監査（秘密活動に関する監査は下記（4）参照）

1980年インテリジェンス監査法によって制度化された監査の仕組みは、その後の改正を含め、米国法典第50編第15章Sec. 413（2001年1月現在）に記されている。まず、秘密活動以外のインテリジェンス活動に対する監査については以下の通り概要定められている。

#### （a）情報活動及び予想される活動の議会委員会への報告

①大統領は、情報委員会（上下両院の情報特別委員会）が、米国の情報活動について、完全且つ最新の情報の報告を受けるよう確保しなければならない。

②本小章（subchapter）について、予想される活動に先立つ条件として情報委員会の承認を必要とすると解釈してはならない。

#### （b）違法な情報活動に関する報告

大統領は、情報委員会に対し、いかなる違法な情報活動、またその是正処置をも直

ちに報告されることを確保する。

- (c)報告の手続き：大統領と情報委員会は、本小章を実施するための手続きを作成しなければならない。
- (d)許可されていない開示からの保護手続き：上下両院は、それぞれ各院の決議によって、情報委員会や議員に提供された全ての秘密指定情報や、情報ソースや手段に関する情報の許可されていない開示から保護する手続きを作らなければならない。こうした手続きは、中央情報長官と協議の上作成しなければならない。
- (e)本法のどれも、情報特別委員会に情報を提供することは秘密情報やインテリジェンス・ソースや方法に関する情報の許可されていない開示になるという理由で、同委員会に対する情報提供拒否の権限として解釈してはならない。
- (f)インテリジェンス活動には、秘密活動も含まれる。

Sec. 413a.は、秘密活動以外のインテリジェンス活動の報告について定めている。

重要な情報源や入手方法、またその他の非常に重要な問題にかかわる秘密指定情報を許可されていない開示から守ることへの然るべき考慮と一致する範囲において、中央情報長官や情報活動に関わる関係各省庁の長は、

- ①米国政府によって、また米国政府のために、また米国政府のかわりに行われた秘密活動以外について、情報委員会に完全且つ最新の情報を報告しなければならない。そこには、予想される重要なインテリジェンス活動、重大なインテリジェンスの失敗も含まれる。
- ②情報委員会に、秘密活動以外の、当該機関の管轄下にある情報活動について、情報委員会の要請があれば、いかなる情報も資料も提供しなければならない。

#### (4) 秘密活動への議会による監査：通報

1947年国家安全保障法は、CIAを創設し、その目的として、インテリジェンス活動に関する助言を与えるとともに、「国家安全保障会議が時あるごとに指示するような国家安全保障に影響を与えるインテリジェンスに関する他の機能や義務」を遂行することを定めたが、秘密活動 (covert action) は明確に定義されず、条文中の「他の機能や義務」という文言が秘密活動を意味するとされていた。

インテリジェンス活動の根拠法令的存在と言われるレーガン大統領による1981年の

E.O.12333<sup>41</sup>においては、秘密活動は「特別活動 (special activities)」と呼ばれ、「国外において国家安全保障政策の目的を支援するために行われる活動であり、米国政府の役割が明確にならないように、あるいは公には知られないように計画・実行されるもの、そのような活動を支援する機能である。但し、米国の政治過程や世論、政策、メディアに影響を与えることを意図するものではなく、外交活動やインテリジェンスの収集や成果物や、その関連の支援機能を含まない」と定義された。また、この特別活動は大統領によって承認されたものとされ、CIA以外の機関が特別活動を行うことを禁じた（但し、例外があり、大統領が他の機関がCIAより特定の目的を達成できそうだと判断した場合、また議会が宣言した戦争時ないし、戦争権限法によって大統領から議会に報告された時期には、米軍による特別活動を認めている）。

1991年インテリジェンス授権法（米国法典第50編第15章Sec. 413b. (e)）は、明確に「秘密活動 (covert action)」という言葉を使って定義している。

米国政府による、外国の政治、経済、軍事条件に影響を与える活動で、米国政府の役割が知られないあるいは公には認められないように意図された活動。但し以下は含まれない。

（下線は筆者）

- ①インテリジェンス獲得が第一義的な目的である活動、伝統的な防諜活動、米国政府のプログラム運営上の安全保障を改革ないし維持する伝統的な活動、あるいは行政上の活動
- ②伝統的な外交や軍事活動、あるいはこれら活動への日常的な支援活動
- ③米国政府の法執行機関による伝統的な法執行活動、あるいはこれら活動への日常的な支援活動
- ④外国にある他の米国政府機関の公開活動への日常的な支援を提供する活動。

この秘密活動に対する監査のシステムはどのようなものか。前述の対外援助授権法に対するヒューズ・ライアン修正条項（1974年）は、外国での秘密活動に触発されて起草され、議会による監査措置として、短期間で、初めて可決され、また初めてICに報告義務を求めたものであった。その後のインテリジェンス活動に関する改革については多大な議論がなされても実現されなかったり、実現される場合でも相当の時間がかかっていることを考えれば、70年代半ばの米国政治状況（行政府の権力濫用への強い批判）が同条項成立の重要な要因であったことが指摘できよう。但し、当時は、秘密活動という直接的な表現はとら

れておらず、「必要なインテリジェンスの入手だけを意図した活動以外の活動」と定義されている。

秘密活動実施に際しては、それが国家安全保障上の利益に照らして重要であると確認する大統領の決定 (findings) が必要と定め、この決定を時宜にあったやり方で6つの委員会 (両院それぞれの外交、軍事、歳出委員会、その後、両院に情報特別委員会が設置されるとこれらも加わり8つ) に報告することを義務づけた。内容的には、活動の説明と範囲を含むとされていた<sup>42</sup>。

1980年インテリジェンス監査法は、全てのインテリジェンス活動の報告対象である委員会を8つから、上下両院の情報特別委員会の2つに減らした。また、大統領が判断した時には、両委員会の全員ではなく、議会指導部 (上下両院それぞれの多数党及び少数党院内総務)、上下両委員会指導部 (委員長及び少数党筆頭委員) の8名に限り報告することを可能にした。議会の事前同意を必要とする内容にはならなかった。

現行法は以下の通り手続きを定めている。

#### Section 413b. 秘密活動 (covert action) の大統領承認と報告

##### (a) 大統領による決定 (finding)

大統領は、米国政府の機関による秘密活動の実施について、そうした活動が、米国の明示できる対外政策に必要なあるいは米国の国家安全保障に重要であると判断しない場合には許可してはならない。またその判断は以下の条件を満たす決定として示されなければならない。

- ①各決定は、米国による緊急の活動が必要とされ、決定の書面作成準備時間がない場合を除き、書面で行わなければならない。書面で行うことができなかつた場合には、決定がなされてからどのような場合でも48時間以内に書面の報告にされなければならない。
- ②上記①を除き、決定は、既に行われた秘密活動やその一部を許可し、また正当化してはならない。
- ③それぞれの決定は、米国政府のどの省、庁、あるいは機関が予算措置を講じるのか、あるいはその活動に相当程度参加するのかを具体的に示さなければならない。
- ④各決定は、米国ではない、あるいは米国の政策や規制に従わない第三者が資金提供あるいは秘密活動への相当程度の参加という観点から使われているかを具体的に示さなければならない。

⑤米国憲法違反の行為を許可してはならない。

(b) 情報委員会への報告と情報の成果物

重要なインテリジェンスに関する秘密指定情報や方法、また極めて重要な問題の許可されない開示からの保護に対する然るべき考慮と一致する範囲において、秘密情報活動に関わる関係者は、

①情報委員会に完全且つ最新の全ての秘密活動を報告しなければならない。それには重大な失敗を含む。

②情報委員会には、要請された秘密活動に関するいかなる情報あるいは物的材料も提供しなければならない。

(c) 報告のタイミング、決定へのアクセス

①大統領は、上記(a)に従って承認したいかなる決定も、承認直後できるだけ早く、あるいはその決定によって許可された秘密活動の開始前に、情報委員会に通報しなければならない。例外は下記②と③。

②大統領は、米国の死活的利益に影響するような状況において、その決定へのアクセスを制限することが重要と判断する場合には、情報委員会の委員長と少数党筆頭委員、下院の議長と少数党院内総務、上院の両院内総務、大統領によって含まれるその他の議会の指導部のみ（注：情報委員会委員全員ではなくてよいということ）に決定を報告してもよい。

③決定が、上記①及び②に従って報告されない場合には、大統領は、情報委員会に、時宜にかなった方法（in a timely fashion）で通報しなければならず、事前通告ができなかった理由書を提供しなければならない。

④上記①、②、③の場合、大統領によって署名された決定の写しは、各情報委員会の委員長に提供されなければならない。決定へのアクセスが上記②の通り限定された場合には、アクセスを制限する理由書も提供されなければならない。

(d) 既に承認された活動の変更

大統領は、情報委員会あるいは当初の決定の通報を受けた議員には、以前に承認された秘密活動の重大な変更を(c)と同様に通報しなければならない。

秘密活動に関する通報については、大統領特権を守り、活動を効果的に実施するためにコントロールを排除しようとする行政府、他方、権力の濫用防止の観点から情報へのアクセスを求める議会の間での妥協の成果と言えよう。この点については、戦争権限法をめぐ

る大統領と議会の関係を想起させる。議会の事前の同意を条件とするものではないが、大統領の責任が明確にされ、通報の手続が明確にされた。他方、事後の通報の場合や議会の通報対象者を狭める余地を与え、大統領に柔軟性を与えた。

この秘密活動の報告義務が、実際の政策にどのような影響を与えたかについては、イラン・コントラ事件で、レーガン大統領が議会への通報を行わないように指示<sup>43</sup>し、アンゴラの場合は、事前の報告を受け、議会は大統領に強い反対を伝え、それが受け入れられなかった時、1975年に法律でアンゴラにおける秘密活動を禁じた<sup>44</sup>。

#### (5) 上下両院の情報委員会

上院情報特別委員会 (Select Committee on Intelligence) は1976年5月19日に、下院情報特別委員会 (Permanent Select Committee on Intelligence) は1977年7月14日に設置された。

両委員会は、前述の通り、秘密活動を含むインテリジェンス活動について、大統領、中央情報長官他から報告を受け、またインテリジェンス活動について授權権限を持ち、どのようなインテリジェンス活動を認めるかの決定について重要な役割を果たす。

但し、インテリジェンス活動の管轄委員会は情報委員会だけではない。予算を見ても1996年3月に発表されたブラウン委員会の報告書<sup>45</sup>によれば、インテリジェンスの支出の3分の2は、NFIP (National Foreign Intelligence Program) と呼ばれる、特定の省庁のニーズではなく国家的なニーズに応えるインテリジェンス・防諜予算であり、そのうち4分の3が国防省であり、CIA予算とあわせてNFIPほぼ全部を構成している。NFIP以外のインテリジェンス・プログラムとしては、JMIP (Joint Military Intelligence Program)、TIARA (Tactical Intelligence and Related Activities) があり、いずれも国防省関連である。またCIA予算は秘密保持という観点から、国防省に支出が承認されている。上下両院の外交委員会は国務省の活動を、また上下両院の司法委員会はFBIを管轄する。このように、インテリジェンス活動の予算に関する管轄委員会も1つではなく、また上下両院で異なっている<sup>46</sup>。上院情報特別委員会は、中央情報長官、CIA、CMS (ICのマネジメント・スタッフ) 及び国家インテリジェンス会議 (NIC) に対し単独の管轄を持っている。上院軍事委員会は、国防インテリジェンス活動への監査権限を有するが、両者の関係は友好的ではないとされる。下院情報特別委員会は、全NFIP (国防省関連を含む) に排他的な管轄を持ち、国防インテリジェンス・プログラムを軍事委員会と共管しており、軍事委員会との関係は上院に比べて良いと言われる。

また、軍事委員会のみならず、上下両院の情報委員会と上下両院の歳出委員会の国防小委員会との関係は、授権と歳出の関係であり重要である。以上のことは、監査の側面でも管轄が複雑になることを示している。

上下両院の情報委員会を比べると、管轄の面では、下院の方が広いが、上院情報特別委員会は、中央情報長官や副長官、CIAの監査総監の任命承認という上院だけの権限を有する。

上下両院の情報特別委員会の「特別 (select)」という言葉は、通常、特定の問題や関心事項を調査するための委員会（通常短期間）につけられる。しかし、情報委員会の場合は異なり、恒久的な存在であり、他の常任委員会と同じく法案が付託されそれぞれの院に報告する役割を担っている。

上院情報特別委員会は、現在19名、任期は8年までである。下院情報特別委員会は、現在18名、任期は連続6議会（12年間）のうち4議会をこえて任期を務めてはならないとされている。但し、委員長や少数党筆頭委員には任期制限はない。

下院においては、委員は、通常の委員会の人事（各党が内部で行う）と異なり、下院議長によって任命される。上院においては、メンバーはローテーションとなっている<sup>47</sup>。議会指導部（下院は議長と少数党院内総務）が、職務上メンバー（*ex officio member*）になっており、投票はできないが、指導部のこれら委員会への影響力を強めるものである。下院規則<sup>48</sup>によれば、下院の場合、歳出、軍事、国際関係（外交）、司法委員会からそれぞれ少なくとも1名の議員が情報委員会のメンバーになることが定められている。

議員がなぜ情報委員会のメンバーになるのかあるいはならないのかについては、まず不利な側面として、①有権者に関係がないこと、②公に議論できないこと、③インテリジェンス予算で利益誘導は困難なことが指摘され、他方、それでもなぜメンバーになるのかについては、(i) 公共奉仕という色彩が強いこと、(ii) インテリジェンスへのアクセス、(iii) 小規模の委員会であり他の委員会よりも政策形成に役割を果たせること、(iv) 時にプレス報道の対象となること、(v) 及び両院の委員会とも議会指導部の好意として選ばれることなどが指摘されている<sup>49</sup>。

議会とICは、インテリジェンスの共有（*intelligence-sharing, IS*）<sup>50</sup>という関係を持つ。ISの基本ルールは、情報委員会が機能し始めた直後に合意されたが、その後も「とっくみあいしながら」実施されてきており、公式の規則はないという（但し、非公開の情報の扱いなどについては上下両院それぞれの規則で定めている）。しかし、深刻な問題が起きなかったのは、インテリジェンス機関がほぼ全ての議会の要求に何らかの意味で応え、議会はそれに応えて、提供されたインテリジェンスを守る意思を持っていたからであると説明

されている。他方、ICと議会のISが進展することは、議会在行政政府攻撃の弾薬を持つことになり、ICと行政政府の間に緊張関係が生じることが増えることを意味する。逆に、インテリジェンスを持つことによって、行政政府の活動を支持する状況も生じうる。

実際に、どのようにISが行われているのか。1997年当時のペーパー<sup>51</sup>によれば以下の通りである。

議員は、その選出された立場の故にインテリジェンスに対しアクセスを持ち、セキュリティ・クリアランスを受けない。議会スタッフの場合、公務上インテリジェンスへのアクセスを必要とする者は、FBIによる背景捜査に基づくセキュリティ・クリアランスを受ける。一般的な規則としては、委員会スタッフだけにクリアランスが与えられ、議員スタッフには与えられない。

秘密指定のインテリジェンス報告 (reports) は、国家安全保障分野の責任を有する委員会にのみ、ルーティンとして提供される。それ以外の委員会や個々の議員は報告書を要求することはできるが、通常は優先順位が低い。しかし、情報機関は、ブリーフィング (口頭) の提供など何らかの方法でその要請を満たそうとしている。

情報特別委員会には、日刊であるNational Intelligence DailyやMilitary Intelligence Digestを除いて、1995年にはおよそ5,000の刊行物がハード・コピーで提供されている。1996年には、ICネットワーク (Policy Netと称される) にリンクされた端末が委員会に置かれるようになり、電子的なアクセスを得られることになった。

それに比べ、他の国家安全保障関連の委員会は、上記の日刊のレポートのコピーを受け取るが、他のものについてはコピーを要請しなければならない (例: National Intelligence Estimates)。さらにそれ以外の委員会は、全く受領しないしリストも受け取らない。議会はまた、日常的には加工していない生の情報 (raw intelligence) を受け取らない。

## 7. おわりに: 9.11後

本稿では、インテリジェンス活動の監査制度・仕組みの概略を示すにとどまり全容を明らかにしたとは言えず、また制度の評価まで詳述できなかった。前者については、例えば、1998年インテリジェンス・コミュニティ内部告発者保護法 (Intelligence Community Whistleblower Protection Act) は、ICの職員はまずIC内部で監査総監に問題を訴えなければならないが、情報委員会にも通報できると定めた。また、1972年のケース法 (Case Act) により、議会は条約以外の国際合意の全テキストを受領することができるようになった。こうした法律の存在は監査の遂行の点から重要である。

制度の評価については、監査制度は整った完璧な制度ではない。歴史も浅い。そしてそれは、秘密性というインテリジェンス活動特有の性質とインテリジェンス活動の必要性との兼ね合いの中で作られてきたものである。その監査制度・仕組みは、各機関の内部、行政府、議会、そしてメディアと多層であり多元的そして複雑である。有効な監査制度の構築を目指した意図的な結果の場合もあれば、意図せざる結果である場合、例えば議会の委員会における管轄争いの結果である場合もあろう。いずれにせよ、さまざまな角度から監査システムを構築しておくことは必要である。

他方、監査の制度・仕組みが充実していることと良い結果が得られることは必ずしも同じではない。そもそも「監査は常に答より多くの質問を生み出す」<sup>52</sup>傾向がある。議会においても司法府においても、インテリジェンス活動に「干渉」することへ抵抗感が存在する。議会については既に述べたが、司法については、「最高裁は、インテリジェンスの行政的性質を支持」している<sup>53</sup>。監査制度は、結果として、大統領や行政府にかなりの余地を与えた内容となっている。

さらにインテリジェンス活動全体はもちろん、監査制度を考える際にも、ターニング・ポイントとなるのは9.11であり、さまざまな影響を及ぼしている。ここでは監査の観点から注目される点について一部述べることにしたい。

監査の対象は元々秘密活動の濫用、適法性・違法性あるいは不適切な行動だけではない。前述の通り、インテリジェンス活動が成果を挙げ、政策立案・決定者のニーズに応じているか、その実績パフォーマンスも監査の重要な対象である。1998年5月にインドの核実験や同年8月のテポドン発射についてインテリジェンス機関が事前通告をできなかったことは、既にインテリジェンス活動に対する懸念を呼んでいた<sup>54</sup>。9.11についても、各種情報があったの見過ごしたあるいは見落とししたのではないかと、インテリジェンス機関と法執行機関の情報の共有に問題があったのではないかなどと指摘された。議会では上下両院の情報委員会合同による調査が行われ、昨年12月10日には、閣僚レベルの国家インテリジェンス長官設置などの提言が行われた。これは、Zegartも既に9.11前に指摘しているが、国家安全保障法が本来意図したように、中央情報長官のインテリジェンス活動全体に対する権限を強化し、IC全体の調整機能を推進させるという内容である（これ自体、議会による監査の手段である調査の結果である）。しかし、2003年インテリジェンス授權法は、国防長官の要請により、国防省内に、インテリジェンス担当国防次官職を設置し、CIA依存から脱却しようとするなど、インテリジェンス活動の調整・統合という調査委員会の提言とは逆向しているようにみられる動きもある<sup>55</sup>。議会の側にも、委員会の管轄争いがあり、中央情報長官

の権限強化・統合化に伴う予算権限の喪失への抵抗があるかもしれない<sup>56</sup>。

また、新設の国土安全保障省にもテロに関するインテリジェンスを扱う部局が設置され、同省に対応する議会の委員会が創設されつつあるが、それは議会にとって、対象や監査機関が拡散することを意味する<sup>57</sup>。さらに9.11の影響として、インテリジェンス活動を過度に制約したくないとの心理があり、そうした雰囲気の中で監査の重要な手段である予算も以前に比べて使いにくいという<sup>58</sup>。

次に、冷戦後そして特に9.11後、テロや麻薬等の国境を超えた脅威は「犯罪であるとともに国家安全保障への脅威」<sup>59</sup>であることが強く認識されているが、インテリジェンス活動と法執行活動（CIAとFBI）、また国外活動と国内活動に明確な境界線を引くことが困難になっている。大統領が2003年1月の一般教書演説で発表したテロリスト脅威統合センター（Terrorist Threats Integration Center）は、最終的には、国防省や国土安全保障省の関連部門とともに、CIAとFBIの対テロ部門を中央情報長官の下に置くことを考えている。インテリジェンスの共有を、連邦諸機関のみならず、州・地方の法執行機関とも進める立法措置も国土安全保障法の一部として成立した。

最近注目された判決がある。インテリジェンス収集目的の通信傍受を行うためにはFISAの下で法廷で令状を得ることが必要であるが、これまで刑事問題で通信傍受を行なうためには、政府による市民の監視を防止するために、裁判所で「相当な理由（probable cause）」を示さなければならず、敷居が高かった。しかし、愛国者法は、「拙速」もあって、国家安全保障上の犯罪を訴追するために検察官がテロリストやスパイとみなした人々を起訴するためにFISA（令状取得の敷居が低く、秘密性が大きい）の下で入手した令状を利用することを可能にしたのである<sup>60</sup>。CIAとペンタゴンの境界も、パラ・ミリタリー活動の分野で、無人偵察機による攻撃などにより低くなっている。

冷戦後、レーゾンデートルの模索を強いられたこともあったインテリジェンス活動であるが、9.11は、インテリジェンス活動とその強化の必要性を米国の政府内外で強く認識させた。米国は依然として9.11の強い影の中にあり、国家安全保障上のニーズが最優先となっているが、インテリジェンス活動の濫用防止のみならずそのパフォーマンスを向上させるとの観点からも、バランスのとれた監査と適切な改革の実現が必要であることは変わっていない。国務省の政策企画局長であるハースは、9.11が、40年代や70年代と同様に、ICの使命やその構造そのものについて、再検討や新たな方向付けを行わせつつあると述べている<sup>61</sup>。まさに変化の時期にあり、注視していかなければならない。

- 1 Richard A. Best, Jr., “Intelligence and Law Enforcement: Countering Transnational Threats to the U.S.” *CRS Report for Congress*, Updated Dec. 3, 2001 (RL30252), CRS-1. 同報告書によれば、国境を越えた脅威 (transnational threats) の定義は、米国法50 USC 402(i)(5) に記載されている。
- 2 インテリジェンス活動によける新しい優先課題については、Mark M. Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy*, Second edition (Washington, D.C., CQ Press, 2003) pp. 190-203 参照。
- 3 H.R. 5005 の Sec. 1503 (Review of Congressional Committee Structures) (Homeland Security Act of 2002として議会で可決された法、PL107-296、2002年11月25日成立)。
- 4 2003年2月下旬現在、議会下院ホームページの委員会にリストされている (<http://www.house.gov/house/CommitteeWWW.html> Feb. 28, 2003) が詳細は不明。*Congressional Weekly Report (CQW)*の2003年2月1日号 (p.232) によれば、現在メンバーは2名であり、委員長は、共和党のコックス (Christopher Cox) 議員 (注: 中国への衛星技術流出問題に関するコックス・レポート作成の責任者)、民主党筆頭委員は、ターナー (Jim Turner) 議員。
- 5 例えば、9.11後愛国者法によって通信傍受や監視の手続を容易になったことや、国防省によるTotal Information Awareness (TIA)プログラム (E-mailや商用データベースを監視し、テロリストに関する情報を集めるためのプログラム) をめぐる議論に現れている。これはいわゆるリベラル派からの懸念・批判だけではない。TIAについて、議会の上下両院が、国防省は本プログラムを米国人に対して利用すべきでないという点に合意したとの報道 (*The New York Times (NYT)*, Feb. 12, 2003)がある。また国土安全保障省設置をめぐる議論においても、政府の関与を嫌うリバタリアンの保守派やその他の保守派からも懸念が表明された (*NYT*, June 1, 2002)。
- 6 Oversightの訳としては、監視、監査、監督などが使われており、定着した訳がある訳ではないが、本稿では監査と訳す。
- 7 インテリジェンス組織に関する法的規制については、米1995会計年度インテリジェンス授權法に基づいて設置された、ブラウン元国防長官を委員長、ラドマン元上院議

員を副委員長とするCommission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Communityによる1996年3月1日付報告書“Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S. Intelligence”(http://www.access.gpo.gov/su\_docs/dpos/epubs/int/pdf/report.html)のChapter 14: Accountability and Oversight (以下96年ブラウン・ラドマン委員会) 報告書第14章参照。特に脚注説明のない部分は、右報告書第14章より引用。

- 8 米国法典第50編「戦争及び国防」第15章セクション401a.定義 (50USC 401a.(4))。
- 9 ICのホームページより (http://www.intelligence.gov/1-members.shtml.)
- 10 Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2002 (Public Law 107-108) のSec. 105。
- 11 インテリジェンス活動を規制する大統領の行政命令 (E.O.) としては最近のものであるが、それ以前にも、カーター大統領による1978年のE.O. 12036、フォード大統領による1975年のE.O. 11905がある。E.O. 12333については、http://www.dtic.mil/atstdio/documents/eo1233.htmlに全文が掲載されている。
- 12 Federal Register Vol. 68, No. 18, Jan. 28, 2003掲載 (http://www.firstgov.govより)。E.O. 13284 Sec. 18参照。
- 13 Louis Fisher, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, Fourth Edition (Lawrence, University Press of Kansas, 1997) p.113.
- 14 Kenneth M. Meyer, *With the Stroke of the Pen : Executive Orders and Presidential Power* (Princeton University Press, 2001, pp. 4, 28 & 33) は、行政命令に焦点を当て、大統領に対する見方に新しい視角を与えた。他にも、Philip J. Cooper, *By Order of the President: The Use & Abuse of Executive Direct Action* (University Press of Kansas, 2002) がある。行政命令とインテリジェンス活動との関連については、本報告書内の中山委員の論文に詳しく取り上げられている。
- 15 http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/html/52401.htm.
- 16 Lowenthal, op. cit., p.164及びRichard A. Best, Jr., “Intelligence Issues for Congress” Issue Brief for Congress (Updated March 6, 2003, IB10012) CRS-6.
- 17 Pat M. Holt, *Select Intelligence and Public Policy: A Dilemma of Diplomacy*, Washington, D.C., CQ Press, 1995, pp.169-236. CIAのホームページにおいても

executive oversightとlegislative oversightの2つに分かれて説明されている。

- 18 米国政府内にある監査総監に関するホームページである <http://www.ignet.gov/igs.faq.html>.
- 19 Frederick M. Kaiser, “Statutory Offices of Inspector General: Establishment and Evolution” *CRS Report for Congress*, Updated March 5, 2003 (Order Code 98-379 GOV) CRS-3-4.
- 20 国防省のインテリジェンス監査については、インテリジェンス監査担当国防次官補であるGerge Lotzが、2002年10月5日にGeneva Centre for the Democratic Control of Armed Forcesで行われたワークショップで発表した論文”Intelligence Oversight: Balancing National Security and Constitutional Rights”がある。
- 21 <http://www.dtic.mil/atstdio/mission.html>のAssistant to the Secretary of Defense (Intelligence Oversight)のMission and History参照 (Oct. 7, 2002)。現在は、[http://www.defenselink.mil/pubs/ofg/of\\_astdio.html](http://www.defenselink.mil/pubs/ofg/of_astdio.html)においてインテリジェンス監査担当国防長官補佐官の使命・責任をDOD Directive 5148.11に基づいて説明している。
- 22 L. Britt Snider, “Creating a Statutory Inspector General at the CIA” *Studies in Intelligence*, CIA, Winter-Spring 2001, No. 10. Sniderは議会スタッフを経て、CIA監査総監を歴任。
- 23 Kaiser, op. cit., CRS-2.
- 24 Walter J. Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process* (Congressional Quarterly, Inc., 1996) p. 308. 監査総監をlegislative oversightの一部で取り上げている。
- 25 Lowenthal, op. cit., p. 153.
- 26 Lowenthal, op. cit., pp. 153-154及びHolt, op. cit., pp. 200-202.
- 27 Holt, op. cit., Lowenthal, op. cit., [www.cia.gov/cia/publications/facttell/exeover.htm](http://www.cia.gov/cia/publications/facttell/exeover.htm)等。
- 28 脚注7を参照。冷戦の終了、エイムズ・スパイ事件、NROの資金管理問題などを受け、1995米会計年度インテリジェンス授權法によって設けられた委員会。
- 29 “Presidential Announcement on Intelligence Community Reforms” Statement of the Presse Secretary, Office of the Press Secretary, The White House, April 23, 1996 .

- 30 クリントン大統領は、1997米会計年度インテリジェンス授權法を署名するにあたって大統領声明（Oct. 11, 1996）を發出し、NSCの中にこの委員会ともう1つの委員会（Committee on Transnational Threats）の創設を指示する条項について、「大統領の政策プロセスを指示することは行政特権と責任への侵入である」とのべるとともに、自分は「既にNSCに対しこうした問題を調査するよう要請している」と述べた。後者の部分は、脚注29にある大統領声明を意味するものと思われる。
- 31 E.O.12863は<http://clinton3/nara.gov/WH/EOP/pfiab/eo12863.html>より。
- 32 <http://www.whitehouse.gov/pfiab>.
- 33 Lowenthal, op. cit., p. 154.
- 34 E.O.12863（脚注31参照）。同行政命令のIOB部分は、同大統領が1997年12月15日に發出したE.O. 13070（*Federal Register*, Dec. 18, 1997）によって修正されている。
- 35 [http://www.defenselink.mil/pubs/ofg/of\\_astdio.html](http://www.defenselink.mil/pubs/ofg/of_astdio.html).
- 36 Lowenthal, op. cit., p. 155.
- 37 Frederick M. Kaiser, “Congressional Oversight” *CRS Report for Congress*, Updated Jan. 2, 2001 (97-936 GOV) CRS-1. 議会による行政監査あるいは行政監視については、有安洋樹「アメリカ連邦議会の行政監視について」『議会政治研究』（平成12年6月、No. 54）、廣瀬淳子「アメリカの政策形成過程と政官関係」『外国の立法』（213、2002年8月）がある。
- 38 Oleszek, op. cit., pp. 304-315.
- 39 Lowenthal, op. cit.やHolt, op. cit.の他、Frank J. Smist, Jr. *Congress Oversees the United States Intelligence Community: 1947-1994*, Second Edition (The University of Tennessee Press, 1994)、Amy B. Zegart, *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC* (Stanford University Press, 1999)、Michael Warner ed. “Central Intelligence: Origin and Evolution” (Center for the Study of Intelligence, CIA, 2001)などを参照。
- 40 James X. Dempsey, “Legislative Oversight in the United States” May 31, 1996 (<http://www.qwu.edu/~cnss/oversight/legisover.html>.)
- 41 前掲。
- 42 Smist, op. cit., pp.121-122.

- 43 Holt, op. cit., p. 219.
- 44 Ibid., pp. 154, 218, 229.
- 45 “Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S. Intelligence” op. cit.
- 46 Lowenthal, op. cit., pp. 35-38.
- 47 *Guide to Congress*, Fifth Edition, vol. 1 (CQ Press, 2000) pp. 561, 564, 575.j
- 48 “Rules of the House of Representatives: 108th Congress” Jan. 7, 2003.
- 49 Lowenthal, op. cit., pp. 167-168.
- 50 L. Britt Snider, “Sharing Secrets with Lawmakers: Congress as a User of Intelligence”, *Studies in Intelligence* (CIA, Spring 1997) (<http://www.odci.gov/csi/studies/spring98/Congress.html>)
- 51 ibid.
- 52 Oleszek, op. cit., p. 319.
- 53 Mayer, op. cit., pp. 162. 大統領は最高司令長官としてまた対外問題を司る機関として、インテリジェンス・サービスを持つ。……また対外政策に関する行政府の決定の司法的でなく政治的な性質を認識した判決を下している (Chicago and Southern Airlines v. Waterman Steamship Corp.)。
- 54 Best(IB10012), op. cit., CRS-8.
- 55 *U.S. News & World Report*, Aug. 1, 2002 (<http://www.usnews.com/usnews/usinfo/press/0808intel.htm>) 及び *Washington Post*, Nov. 18, 2002.
- 56 Zegart, op. cit., pp.202, 205, 216-217.
- 57 Best (RL30252), op. cit., のSummary参照。
- 58 Niels C. Sorrells, “Fighting a Two-Front Battle” *CQW*, Nov. 2, 2002, pp. 2846-2850
- 59 Best (RL30252), op. cit., のSummary参照。
- 60 *New York Times*, Nov. 19 & 24, 2002, and *Washington Post*, Nov. 19, 2002.
- 61 Richard M. Haass, “Supporting US Foreign Policy in the Post-9.11 World” *Studies in Intelligence*, No. 10, Vol. 40, No.3, 2002.