

## 第1章 9.11テロ攻撃と反テロリズム情報連合の形成

日本国際問題研究所

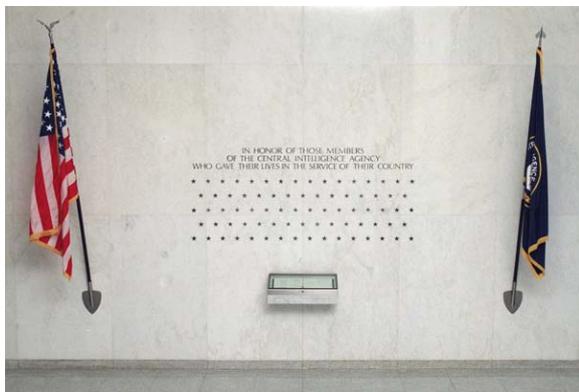
研究員 中山 俊宏

1. 見えない敵とインテリジェンス
2. 反テロリズム多層的変動連合
3. 米国の情報体制の見直し
4. インテリジェンスの陥穽

### 1. 見えない敵とインテリジェンス

9.11テロ攻撃の翌日、ジョージ・テネットCIA（中央情報局）長官は、同局職員に対し、「対テロリズム戦争」の中で情報当局の果たすべき役割を強調し、同局職員の士気を鼓舞する演説を行なっている。また11月28日には、CIAの工作本部（Directorate of Operations）職員が、アフガニスタンにおいて、任務遂行中に殉職したことをテネット長官自身が発表している（注1）。

1947年にCIAが設立されて以来、任務遂行中に命を落としたCIAのケース・オフィサーは78名に



CIA 殉職職員の記念碑 (www.odcigov/)。壁には78個の星が埋め込まれている。

のぼるが、多くの場合、今回のように公式に発表されることは無く、名前も半数近くが伏せられている（注2）。9月11日以降、とりわけ目立つのは、ブッシュ大統領をはじめとして、パウエル国務長官、ラムズフェルド国防長官、ライス大統領補佐官が、公式の場で繰り返し「インテリジェンス」（注3）の重要性を説いていることである。非公然活動を主たる任務としているCIAが、「対テロリズム戦争」において、ここまで前面に出てきているのは

なぜだろうか。本来ならば、9.11テロ攻撃は、米国史上最大の情報機関の失態（intelligence failure）であると批判されても仕方ない状況であったにもかかわらず、責任追及に向けた動きはいまだ本格化していない（注4）。

これは、「対テロリズム戦争（war on terrorism）」における敵がアモルファスな存在であり、そもそも攻撃の対象である敵を顕在化させるに当たって、インテリジェンスが中心的な役割を果たすことになるという認識に基づいているといえる。アフガニスタンにおけるオペレーションは、同国を実効的に支配していたタリバーンがアルカイダをかくまったことにより、攻撃対象が明

確な伝統的な枠組みの中で任務を遂行することがとりあえず可能になった。しかし、「対テロリズム戦争」の第二段階は、友好国や自国内にも存在するかもしれないアメンバー状に拡散するネットワークの結節点を顕在化させ、それを様々な手段によって駆除していく全く新しい任務を遂行していかなければならない。米国を中心とする国際社会は、国際社会の脆弱な部分に寄生する不可視の非国家主体との戦いという困難な課題に直面しているといえる。今回のテロとの関連で言えば、国際社会の脆弱な部分とは貧困地域や紛争地域に限定されない。民間航空機をミサイルに見立てた9.11テロ攻撃は、「開かれた社会」自体がもつ脆弱性をも露にしたといえる。

この戦いにおいては、圧倒的な能力と予算を誇る米国の情報機関といえども、単独では十分に対処できない。1970年代半ば以降、米国の情報体制は、ハイテクを主体とする体制に重点を移し、「ヒューミント（人的情報）」を軽視する傾向にあったといわれている。事実、9.11テロ攻撃以降、米国の情報体制への批判の中で最も目立ったのは、ヒューミントを軽視し過ぎていたという指摘であった（注5）。

「対テロリズム戦争」においては、そもそもハイテク諜報体制の監視の矛先をどこに向けるかということ特定するためにも、ヒューミントによって得られる情報が決定的な重要性を持つ。しばしば米国のハイテク諜報体制は、過大評価される傾向にあるが、米国のNSA（国家安全保障局）が中心になって、UKUSA協約に基づき、英国、カナダ、豪州、ニュージーランドの協力を得て共同運用されているとされる通信傍受網「エシュロン（Echelon）」も、ノイズだらけの情報の膨大な海原から有用な情報を引き当てるためには、技術的に乗り越えなければならないハードルが多数あると指摘されている（注6）。また偵察衛星が入手する高解像の画像情報も、9.11テロ攻撃がわずか数本のナイフによって引き起こされたことを想起すれば、その限界は容易に想像できよう。要は領域的な制約のない非国家主体相手の諜報活動は、活動する土地に違和感なく溶けこめる伝統的なヒューミントの再評価を要請している。しかし、ヒューミント能力の育成は、きわめて時間がかかる作業である。活動地域の言語を習得し、その政治、社会、文化を理解し、人的ネットワークを構築するためには、継続的な努力が必要とされる。冷戦後、長期にわたって構築したヒューミント・ネットワークを軽視し、その多くを断ち切った米国は、今後各国情報機関の協力を得つつ、「対テロリズム戦争」に臨まなければならない。特にアラブ諸国の情報機関との連携構築は急務であるといえる（注7）。

## 2. 反テロリズム多層的変動連合

2001年10月、ブッシュ前大統領の下で大統領補佐官（国家安全保障問題担当）をつとめたブレント・スコウクロフトは、自らの湾岸戦争時の経験をもとに、今回の「対テロリズム戦争」においても国際的な連携体制（インターナショナル・コアリション）を形成していくことが重要であると説いている。スコウクロフトは、「対テロリズム戦争」を湾岸戦争と比較すると、目的が不

鮮明である上に目的遂行のための手段もはっきりとせず、さらにそれがいつまで続くかもわからなく、連合形成がより困難であると指摘する。しかし、今後予想される戦線の展開を考慮すると、連合形成の重要性は湾岸戦争時よりも高まってくると述べる。その中でもスコウクロフトがとりわけ重視しているのが「インテリジェンス・コアリション」の形成である(注8)。9月11日以前のブッシュ政権については、とかくその<sup>ユニラテリズム</sup>単独主義的傾向が批判されがちであった。このブッシュ政権が、今後いかにして国際的な連携体制を形成していくか、とりわけ「反テロリズム情報連合」をいかに形成していくかは、「対テロリズム戦争」の行方を握る重要な鍵となろう。

保守的傾向の強いブッシュ政権においても、とかくタカ派と見なされがちなラムズフェルド国防長官が、米国のイメージする国際的な連携体制について具体的に言及している。これはいわば「反テロリズム多層的変動連合」と名づけることができる。ラムズフェルド国防長官は、この連合の特徴を次のように説明している。

この戦争は、敵対勢力を撃退するという一つの使命の下に団結した偉大な同盟によって戦われるのではない。これは、各国間の変動連合(floating Coalitions of countries)による戦いであり、それはいずれ変化し、進化するであろう。各国は異なった役割を持ち、異なったやり方で貢献することになるだろう。(中略)この戦争においては、軍事目標を奪取するためにその目標を集中的に攻撃することには必ずしもならない。軍事力は、個人、集団、そして国家によるテロを防止するための道具の一つに過ぎない。(中略)米国民は、さしたる戦果を上げない大規模な軍事行動を目にするかもしれない一方で、大きな成果にいたる水面下の行動に気づかないままでいるかもしれない(注9)。(傍点筆者)

匿名的な非国家主体であるテロリスト・ネットワークとの戦いは、脅威の非対称性ゆえに、さまざま局面において戦われることになる。それは、実際の戦闘のみならず、外交、金融面、情報分野など多岐にわたり、それぞれに応じて、連合の組み合わせが変わっていく。その中でも、水面下で進行していると伝えられているのが、反テロリズム情報連合の形成だ(注10)。世界各地に散らばるテロリスト・ネットワークとそのフロント組織を特定するには、「インテリジェンス・コアリション」の形成は不可欠である。従来、各国間の情報協力は、情報機関特有の性格上、実施がきわめて困難であったといわれている(注11)。しかし、9月11日以降、それまではウサマ・ビンラディンとアルカイダの脅威を過小評価していた欧州、アジア、中近東各国の情報当局とCIAとの情報交換、設備の共同運用、さらには人的な交流にいたる協力体制が築かれつつあるという。表面的には、米国の行動を全面的に支援することが難しい国でも、情報分野では貢献できる国もいる。CIAとならんで米国の情報体制の中核をなす国防総省の長であるラムズフェルド<sup>ペンタゴン</sup>長官は、米国と必ずしも友好関係にあるとはいえない国々からも協力を得る必要があり、そのよ

うな国からは、秘密裡に協力を得ることになろうと述べている(注12)。これが、9.11テロ攻撃以前には、米国と難しい外交関係にあった国との水面下の信頼醸成の役割を果たし、パウエル国務長官の積極外交と相俟って、反テロリズム連合の重要な構成要素となっているといわれている。

反テロリズム情報連合は、アフガニスタンでのオペレーションが決着し、米国が攻撃の対象として次なる標的に的をしぼった時、その重要性は飛躍的に高まると見られている。1月7日現在、米国はアフガニスタン後の行動のオプションを完全にオープンにしているものの、例えばイラク、スーダン、ソマリアへのアフガニスタン型の介入・攻撃は、国際社会の支持を受けにくいことが予想される。9.11テロ攻撃後、米国と急接近したロシアも、さらにはこれまで米国とほぼ完全に共同歩調をとっている英国も、イラクへの攻撃については反対姿勢を打ち出している。米国が国際世論を押しつけて、アフガニスタン型の介入・攻撃を開始する可能性は排除できないものの、米国が攻撃対象国の国際テロリズムへの関与を証明する明確な証拠を提示しない限り、反テロリズム連合の脆弱性が露になることが予想されよう。しかし、米国の今後のオプションが何れであるにせよ、国際的な情報協力体制の重要性は高まることはあれ、低下することはない。

反テロリズム多層的変動連合の重要な一翼を担う情報連合においても、当然のことながら米国情報機関が中心的役割を果たしていくことになるが、当の米国内においては、特定個人の責任追及、糾弾というかたちはとってはいないものの、9.11テロ攻撃を予防することができなかった米国情報体制を見直すべきだとの意見が多数上がっている。その見直しは、ブッシュ大統領が10月26日に署名し成立した「反テロリズム法」(通称「パトリオット法」)において一部実現している(注13)。この法律は、(1)電話やインターネットなどの通信内容の傍受を捜査当局に容認、(2)外国人によるマネーロンダリングの捜査権限強化、(3)テロリスト隠匿に対する罰則強化などの内容を含んでいる。但し、これは4年間の期限をもつ時限立法であり、今後テロの防止と根絶に向けた米国情報体制の強化、改革の動きはますます本格化していくことが予想される。

### 3. 米国情報体制の見直し

#### 米国社会とテロリズム

米国は、近年「憎悪と嫌悪の避雷針」(トマス・パワーズ)になった感があり、現在の国際社会の趨勢に異を唱える国家及び運動の標的となっている(注14)。9月11日以前も、テネットCIA長官をはじめ、米国の政府関係者、識者の多くは、冷戦後の米国が直面する脅威の一つとして、繰り返しテロリズムの危険性を指摘していた。1986年に設立されたCIA本部(バージニア州ラングレー)にあるCTC(テロ対策センター)でも、200人近いスタッフが他の政府機関とも協力しつつ、テロリズムに関わる情報の収集、分析を行い、ウサマ・ビンラディン関連情報に特化した特別班も結成されていたという(注15)。米国は、1980年代前半からテロリズムの標的となり、それ以降1990年代に入り、1993年の世界貿易センタービル爆弾テロ事件、ケニアとタンザニアにおけ



CIAのテロリスト・バスターズ・ロゴ (www.odci.gov/)

る米国大使館爆破事件、米国海軍艦艇USSコールに対する自爆テロ事件などで攻撃の対象となっている。国内テロとしても、オクラホマ州連邦政府ビル爆破事件、ユナボマー事件などがある。一般に言われているように、米国もテロリズムに無縁だったわけでは決してない。しかし、9月11日以前、テロリズムは米国が直面する数ある脅威のうちの一つとしてしか認識されていなかった。しかしそれ以上に、9月11日以前に想定されていたテロ攻撃は、主として国外の米国施設への散発的な攻撃であり、我々が9月11日に目撃したような「グローバル・ハイパーテ

ロリズム」ではなかった。広島と長崎への原爆投下が戦争と国際関係のあり方を根本から変容させたように、9.11テロ攻撃はその被害の規模（それは人的、物的被害のみならず、国際システムに対する攻撃でもあった）、さらに未曾有の同時多発性によって、従来のテロリズムというイメージを完全に覆した。このような「グローバル・ハイパーテロリズム」に対して、米国はほぼ無防備であったということがいえよう。9月11日直後、真珠湾攻撃がしばしば引き合いに出されたが、双方とも「サプライズ・アタック（奇襲攻撃）」であったという点では、米国民の心理に与えた衝撃は同じであった。そして、この真珠湾奇襲攻撃の教訓をもとに第二次大戦後に設置されたのが、CIAを中心とする米国インテリジェンス・コミュニティである（注16）。

米国において、対テロリズム対策を担当する政府機関はCIAに限定されるわけではない。しかし、攻撃の兆候を察知し、警告を出す役割を第一義的に担っているのはCIAである。CTCのマンドートには、警告を促すということが明確に記されている（注17）。しかし、CIAをはじめとする米国の情報体制は、その設立に遡って見るならば、今回のようなテロ攻撃に対抗するには構造的な問題を抱えていることが明らかになる。

## スパイと警察

現在の米国における情報体制の枠組みは、冷静時代に確立し、現在世界が直面している問題とは全く異なった種類の問題に対処するために設立された。CIA設立の根拠法である1947年の国家安全保障法（National Security Act）が想定していた脅威は、ソ連のような米国と敵対的関係にある国からの国家を単位とする脅威であった。もちろん、世界共産主義運動は、政治／社会運動としての側面も持ち、その「細胞」は世界各地に散らばっていたが、それはあくまでソ連という国家を中心とした革命運動であった。その結果、国内と海外からの脅威、平時と戦時、そして法執行機関と国家安全保障機関という二分法に基づいた組織が設立された。前者の意識に基づき

FBI（連邦捜査局）が、後者に基づきCIAと国防総省傘下の組織であるDIA（国防情報局）やNSAなどが設立された（注18）。法執行機関であるFBIの主要な任務は犯罪捜査であり、国家安全保障上の脅威を予防するとの見地から情報・諜報活動を行なうCIAとは任務の性格が根本的に異なる。両組織間の人的交流、情報の共有は必要に応じて行なわれているとされているが、国内に潜むテロリスト摘発のための十分な協力体制が出来上がっているとはいえない（注19）。たしかに、CTCには、FBI高官、FAA（連邦航空局）、財務省秘密検察局（通称「シークレット・サービス」）職員が出向し、各政府機関の間の人的交流は進んでいる（注20）。しかし、9.11テロ攻撃は、このような人的交流にもかかわらず、情報の共有と協力の度合いが不十分であったことを示している。米国内におけるテロ再発防止のためには、捜査当局と情報当局間、それに加え関連政府機関との適切な協力体制を構築していく必要がある。

先に言及した「反テロリズム法」は、このような捜査当局、情報当局という二分法、また市民的自由と犯罪捜査の関係についての米国人の考え方が、9.11テロ攻撃を境に大きく変容したことを示している（注21）。捜査当局と情報当局の連動を市民的自由への脅威と見なし懸念を示すACLU（アメリカ自由人権協会）のような団体もあり、その懸念は正当な意見の表明である（注22）。米国社会は、ときに「はぐれ象（rogue elephant）」と批判されたCIAや、エドガー・フーバーFBI長官の下、「伏魔殿（pandemonium）」の観を呈したFBIの活動を国民の監視下におくべく、1970年代初頭以来議会を中心に監視機能を強化してきた。このような流れからすると、「反テロリズム法」は、それが悪用されれば米国民をも監視の対象とする危険性を秘めている。法律が、その制定時の問題意識の通りに運用されるとは限らないからである。しかし、「反テロリズム法」は、それが時限立法であったこともあるが、概ね米国社会から受け入れられているといえる。

9月25日、かつてウォーターゲート事件報道によってリベラル・オピニオンの代表紙としてのステータスを獲得したワシントンポスト紙が、「スパイと警察官（Spies and Cops）」という社説を掲載した。この社説は、米国内においてテロリストの行動を事前に察知し、その身柄を拘束し、逮捕するには、これまでの捜査機関と情報機関を隔ててきた二分法的発想は超克されねばならないと指摘した。スパイは警察官であってはならず、警察官はスパイであってはならないという発想は、冷戦期の国家間対立の時代には有効であったとしても、「対テロリズム戦争」においては有効ではないと同社説は主張している（注23）。これは、9.11テロ攻撃によって、米国民の生活圏内に暴力が生々しく侵入してきたことにより、米国民の日常生活におけるプライオリティが市民的自由の擁護から国家安全保障に移ったことを象徴的に示したものとして強く印象に残った。この社説が掲載された約1カ月後の11月4日、同社説の問題意識に呼応する「反テロリズム法」に関し、ワシントンポスト紙は「設立されつつある巨大な情報機構（An Intelligence Giant in the Making）」という表題の記事を掲載し、淡々とその関連情報を報道している（注24）。

情報機関によって収集される膨大な量の生の情報は、それが適切に処理され、分析され、エン

ドユーザーに共有され、活用されねば何ら意味をなさない。9.11テロ攻撃は、この体制が不十分であったことを示している。9月11日からほどなく実行犯とそのネットワークを特定できたことがこの事実を示しているし、外部に断片的にもれてくる情報もこれを証明している（注25）。しかし、少なくともこれまでCIAとFBIの間にファイアーウォールが設けられていたのは、官僚的な権限争いの結果ではなく、「スパイ」と「警察官」がそれぞれ異なった役割をもち、両者の活動が完全に統合されることの危険性ゆえであった。問題なのはこの二分法を維持するか撤廃するかではなく、「ハイパー・グローバルテロリズム」という新たな脅威を前に、両者が市民的自由を侵さない範囲で互いに効率よく協力し、重複を避け、効果的な対テロ対策を実現するためのバランスを探ることにあるといえよう。

#### 中央情報長官の権限強化 スコウクロフト改革案

また、CIA以上に、国家単位の情報収集に特化していたのが、国防総省系の情報機関である（注26）。それは従来の国防という観点からすれば当然のことであった。国防総省傘下のNSAが運用しているとされる「エシュロン」は、経済情報も含め幅広い通信傍受を行なっているとしばしば批判される。しかし、すでに指摘したようにその限界も指摘されている。昨年春、海南島沖合で中国軍機と接触事故を起こした米軍電子偵察機EP3は、NSAの任務についていたと見られていることからわかるように、その主たる対象は依然として国家であろう（注27）。国防総省系の情報機関は、CIAやFBI以上に活動内容を明らかにしていないため、任務の実体は不明であるが、少なくともそのホームページを見た限りにおいては、対テロリズム情報活動を主要な任務としている証拠は見当たらない。また、ポール・ピラー著『テロリズムと米国外交政策』（2001年）を見ても国防総省系の情報機関への言及は目立たない（注28）。国防という概念の変容とともに、国防総省系の情報機関もその他の情報機関との連携を強化させていかねばならないであろう。DIAは独自のヒューミント能力を有しているものの、国防総省系の情報機関は、卓越したシグント（信号情報）、イミント（画像情報）能力を有している点で際立っている。このハイテク諜報体制とCIAを中心とする対テロリズム・ヒューミント体制との連携の強化も喫緊の課題である。FBIも「カーニボア（Carnivore）」という独自の通信傍受システムを有している。これはFBIの説明によれば、法的に取得が認められた通信データの packets を、インターネット・サービス・プロバイダの通信トラフィックの中からフィルターを使って抜き出すというものである（注29）。このように政府機関各所に散らばるインテリジェンスをいかに有効に活用できるかは、今後の「対テロリズム戦争」に大きな影響を及ぼす重要な課題であるといえる。

この問題に答えようとしたのが、スコウクロフト元大統領補佐官によるインテリジェンス・コミュニティ改革案である。報道によれば、この取り組みは9.11テロ攻撃以前の2001年5月にはじまっている。スコウクロフトの包括的レビュー・グループは、ブッシュ大統領の指示にもとづき

設置され、9月までにその報告書を提出することとなっていたが、その完成はテロの影響もあり遅れているようである。スコウクロフト・グループと並行して、情報機関当局者による内部レビュー・グループも同時に設置されたが、これは9月11日以降、その作業を休止している（注30）。現在、スコウクロフトは海外情報活動大統領諮問委員会(PFIAB)議長に任命され、その間9.11テロ攻撃が起きたことによって、この報告書の重要性は当初想定されていたよりもはるかに高まったといえる。PFIABは、上下両院の情報特別委員会と並び、インテリジェンス・コミュニティを監督する機能を果たしている。PFIABは、16名の民間人によって構成されており、インテリジェンス・コミュニティの活動状況について、直接大統領に進言できる。この任務を全うするために、PFIABは秘情報にアクセスする権限も有している（注31）。

PFIAB議長に就任したスコウクロフト元大統領補佐官は、ブッシュ元大統領の側近中の側近としても知られており、ブッシュ現大統領への影響力も大きいといわれる。スコウクロフト・レビュー・グループの報告書は、秘文書として発出される予定であるが、公開版も用意されており、後者はすでに一部の専門家の手にわたっているという（注32）。報道によれば、これまで同一人物がつとめていたDCI（Director of Central Intelligence / 中央情報長官）とCIA長官ポストを別人事とし（注33）、現在国防総省下にあるNSA、NIMA（国家画像地図局）、NRO（国家偵察局）の3機関をDCIのもとに移管し、CIAもこの3機関と並んでDCIの管轄下に入る大幅な機構改革案が提示されるという。現在、DCIは、CIA長官であるテネットが務めているが、テネットが「テネット中央情報長官」として言及されることは政府文書以外では稀である。このことが象徴しているように、13の情報組織からなる米国のインテリジェンス・コミュニティを束ね、国家安全保障に関わる情報に関する大統領最高顧問であるはずのDCIは、この期待される役割を果たしていないとの批判は少なくない。予算的にインテリジェンス・コミュニティ全体の85%、人的にも80%を占める国防総省から、上記3機関を直接DCIの管轄下に移管すれば、DCIの予算上、人事上の権限は飛躍的に高まる（注34）。またスコウクロフトの改革案は、先に指摘したハイテク諜報体制とヒューミントの連携強化という問題にも応えようとしている。

スコウクロフト改革案への反応はまちまちである。当然のことながら、ラムズフェルド国防長官及び国防総省は、同案に強く反対すると見られている。他に「新たなアメリカの世紀のためのプロジェクト（Project for The New American Century）」という共和党保守派系の民間政策グループも、クリントン前大統領が指名したテネットCIA長官への不信感を露にし、DCIにより大きな権限を与えることに強く反対している（注35）。オシント（OSINT / オープン・ソース・インテリジェンス）の重要性を度々指摘してきたOSS Inc.（Open Source Solutions Inc.）のロバート・スティールは、スコウクロフト案の支持派だ。米国情報当局での勤務経験があるスティールは、「旧世代」のインテリジェンス・エスタブリッシュメントによって構成されるスコウクロフト・レビュー・グループに当初はあまり期待を寄せていなかった。しかし、予想以上に大胆な改

革案を前にし、インテリジェンス・コミュニティ予算の85%をも占めている国防総省系の情報機関に手をつけること無しにはいかなる改革もなしえないとの論評を行ない、改革の第一歩としてスコウクロフト案を強く支持している(注36)。上院情報特別委員会議長のボブ・グラハム上院議員(フロリダ州)はスコウクロフト案の中味は支持しているものの、国防総省の抵抗が予想されるなか、その実現は難しいと見ているようである(注37)。

### 山積みの課題

これまで見てきたように、米国の識者は、インテリジェンス・コミュニティが大きくわけて3つの大きな課題に直面しているとしているといえる。まず、あまりに肥大化しすぎ、コミュニティの体をなしていない情報活動の統合である。次にヒューミントとハイテク情報体制の関係の見直しとその連携強化の問題がある。第三に、情報当局と捜査当局との連携強化及び二分法的発想の克服である。「グローバル・ハイパーテロリズム」の脅威を肌で感じるようになった米国社会は、情報活動が単なる公然・非公然情報の収集とその分析・評価だけでなく、行動指向型(action-oriented)の情報体制に変容することを求めているといえる。いわば「予防的インテリジェンス(preventive intelligence)」体制の確立である。

しかし、1点目に関しては、今回のテロ事件を受けて新設された本土防衛庁(The Office of Homeland Security)(注38)と従来の情報当局との間の関係が必ずしも明確でない。本土防衛庁は、米国をテロリズムの脅威から防衛するための包括的な国家戦略を立案、調整することとなり、長官には、トマス・リッジ・ペンシルベニア州知事が任命された。リッジ長官に期待されている役割はDCIに期待される役割よりは広範なものであるが、情報面に関し一部重複が見られる。リッジ長官には、米国内部のみならず、米国内のテロに関わる米国外の情報収集・分析に関し、優先順位を設定し、調整機能を果たすことが期待されている。リッジ長官の役割が、あまり前面に出ることが無いテネットCIA長官・中央情報長官に代わる表の顔の役割を果たすのか、それとも実質的に調整役を担うのかははっきりとしない。『歴史の教訓』(1973年)の著者である外交史家のエーネスト・メイ・ハーヴァード大学教授は、リッジ長官のポストが政府の広報塔になるのではないかと懸念を表明している。メイ教授は、本土防衛庁にルーズベルト大統領が1943年に設置した戦時動員局(Office of War Mobilization)のような広範な調整権限を与え、リッジ長官は大統領の補佐に徹するべきであるとし、任務が重複するような新たな官僚機構の設立は無用な混乱を引き出すだけだと警戒している(注39)。リッジ長官の評価は特に保守派の間で高く、クリントン前大統領によって指名されたテネット長官をめぐる米国内の政治ゲームとも絡み合い、インテリジェンス・コミュニティ統合の動きは複雑な様相を呈している。

ヒューミントとハイテク情報体制の関係の見直しとその連携強化については、ヒューミント体制がそもそも「人間」を前提とする体制であるだけに、言語の取得にはじまり、ネットワークの

構築という地道且つ継続的な努力が必要とされ、その復権には時間がかかることはすでに述べたとおりである。さらにヒューミントは、「三つのB」、すなわち、「侵入 (burglary)」、「賄賂 (bribery)」、「恐喝 (blackmail)」等のダーティ・オペレーションが伴うため、「ならず者 (rouge)」であるテロリストと戦う中で、米国情報機関当局自身が「ならず者化」していくことをいかにして防いでいくかという問題がある。これは、長期的に米国のクレディビリティを維持していくためにも重要な点である。

第3の情報当局と捜査当局との連携強化及び二分法的発想の克服については、米国内の空気が変容しつつあることはすでに指摘したが、上記2点目と同様の問題を孕んでおり、米国が建国以来徐々に確立してきた「市民的自由」を犯さない範囲で、効果的な対テロ対策を実現するための適切なバランスを探ることが肝要である。その基本においては多元的である米国社会は、ともすると他の国以上に異分子排除の力学が強く作用する場合がある。この負の力学を抑制しつつ、いかに国土防衛を実現していくかは、近代民主主義国家としてはもっとも歴史の深い米国の国際的な指導力にも影響を及ぼす問題であろう。

#### 4. インテリジェンスの陥穽

##### 機密主義の文化

本稿を締めくくるに当たって、インテリジェンス強化一辺倒の米国内の議論を批判的に検討してみたい。冷戦後、米国インテリジェンス・コミュニティの大幅な規模縮小を求めたダニエル・パトリック・モイニハン元上院議員は、著書『機密主義』（1998年）の中で、米情報機関に対しきわめて厳しい評価を下している。同書は、1917年のエスピオナージ法が施行されて以来、冷戦期間中に事実上誰も手をつけることが出来なくなった情報機関が、米国民を守るという本来の任務からはずれ、意図せずに米国の民主主義を脅かす存在になっていったと主張する。モイニハンは、本来「開かれた社会」であるはずの米国に「機密主義の文化」が浸透し、大統領さえ知ることの出来ない情報を一部の情報機関が握っているような状況が意図せずに出来上がってしまったと批判する（注40）。モイニハンの説明は、陰謀論的な説明ではなく、組織の陥穽という点からの説明だけに説得力がある。

モイニハンの批判には以下のような背景がある。冷戦中の米国対ソ外交政策策定の基本的前提となっていたのが、米国情報機関から提供された情報であった。これは結果としてみれば相当程度ソ連を過大評価していたことが今では明らかになっている。これはジョージ・ケナンが提示した消極的封じ込め政策を積極的封じ込め政策（NSC-68）に転換させ、ミサイル・ギャップ論争を引き起こし、米国外交を相当程度拘束した。情報機関の肥大化と共に機密情報の扱いがルーティーン化し、その内容が評価の対象ではなく、実体化されるにおよび、結果として1980年代に破綻寸前の状態にあったソ連の実状を見誤ってしまった。

テロリズムの脅威は、それが目に見えない敵であるため、ヴァーチャルな脅威と実在としての脅威が混在した性格をもつことになる。そのため非公開情報に基づき「情報専門家」が策定する有無をいわずにインテリジェンスが大きな役割をはたすことになる。米国内でヒューミント再評価の声が大きいののは、目に見えない敵に対して、生の情報をベースにした「有無をいわずにインテリジェンス」を獲得すべきだという衝動にも似た問題意識にもとづいている。「対テロリズム戦争」は、10年間何も起こらず、一息ついたところで、突然テロ攻撃が生じ、気づかないままに戦争状態が進行していたという状況が生じかねない。実際、いまにしてみれば、米国はそれと気づかぬまま1993年の世界貿易センタービル爆弾テロ事件以降、知らずに戦争状態にあったということができる。また米国は「対テロリズム戦争」を続行したくても、攻撃対象がはっきりせず、戦えないという奇妙な状況が生じうる可能性もある。このような状況に対して、インテリジェンスの強化が叫ばれるのは当然であるといえる。しかし、インテリジェンスが、冷戦時代のように外部からの評価を受けず客観的な戦略的環境を示す事実として実体化され、それにもとづき米国が自警団的に介入を続けるのであるならば、国際社会と米国は大きく乖離していく可能性がある。

もちろんオペレーション上、外部に公表できない情報があるのは当然である。特に捜査当局のオペレーションに関わる情報、戦術的な軍事行動に関する情報は、機密にされてしかるべきである。しかし、大局的な戦略を策定するとき、外部に公表されない機密情報のみが中心的役割を果たすことになれば、冷戦後が終わった今でもモイニハンの警告に耳を傾けることは無駄ではない。米国は、オシント（公開情報も踏まえた幅広いソースに基づくインテリジェンス）を全面的に活用し、長期的には情報当局の内向化を防ぐ努力も継続すべきである。「対テロリズム戦争」が真に国際社会とテロリズムとの間の戦いであるならば、例えば国連安保理のような場で、情報を共有するようなメカニズムを構築することも重要であろう。現在、アドホックな情報共有が実現していると報道されているが、このような状態が実際いつまで続くのかは定かではない。

## 日本の情報体制

このような状況の中、日本はなにをなするのであろうか。日本の情報体制に対しては、しばしば「回らない、上がらない、漏れる」（船橋洋一）という批判がなされる（注41）。日本の情報体制強化が叫ばれて久しいが、日本では、官庁間の対立、そもそもインテリジェンスに関する文化の欠如、特高警察等の歴史的呪縛などがあり、遅々として進まないことは繰り返し指摘されている。しかし、あまり知られていないが、防衛庁の情報本部、とりわけ自衛隊のシグント能力は、地域的な制約があるにせよ、世界有数の能力を持ち（注42）、また警察庁警備局外事課を中心とする国内的な体制も完備されている。その他にも内閣には内閣情報調査室、外務省には国際情報局、法務省には公安調査庁などがあるが、複数の機関の情報を評価、統合するシステムがない。

筆者も日本の情報体制強化は必要であると考え。しかし、9.11テロ攻撃に対して条件反射的

に反応し、情報体制強化をめざすべきでなく、日本にとって真に必要な情報はなにかを特定し、そこから議論を立ち上げる必要がある。そのためには国家としていかなる方向を目指すのかという明確なビジョンが必要とされよう。もちろん日本国民の安全と国益に資さないような情報活動は論外である。しかし、それに加え、「人間の安全保障」を軸とする新しい安全保障観が真に日本の国家としてのビジョンであるならば、主権国家単位のインテリジェンスを超えた全く新しい情報活動が可能かもしれない。それを国連の場や「対テロリズム戦争」で活用すれば、国際社会からも大いに尊敬を集めることとなろう。

要は一人前の国家として、当然情報体制を整備すべきだという議論ではなく、長期の戦略的展望にたち、確度の高い情報に基づいて、外交、政治、心理、経済、文化の各領域を有機的に結びつけてものごとを考える<sup>アティテュード</sup>姿勢の変化が要請されているといえる。インテリジェンスは、そのような姿勢の一端をしめるにすぎない。9.11テロ攻撃によって、米国をはじめとしてインテリジェンスをめぐる動きが活発化するなか、日本でもインテリジェンスに関する開かれた議論が活発化することが望まれる。

2002年 1月脱稿

- 注 -

- 1 . "Director Tenet's Statement to CIA Workforce," (September 12, 2001) < [http://www.odci.gov/cia/public\\_affairs/speeches/dci\\_speech\\_09122001.html](http://www.odci.gov/cia/public_affairs/speeches/dci_speech_09122001.html) > (Access: January 6, 2002); "Statement by George J. Tenet, Director of Central Intelligence, on the Death of a CIA Officer in Afghanistan," (November 28, 2001) <[http://www.odci.gov/cia/public\\_affairs/press\\_release/pr11282001.html](http://www.odci.gov/cia/public_affairs/press_release/pr11282001.html)> (Access: January 6, 2002). 工作本部とは、CIAの中で、非公然活動 (clandestine operation) を担当する部署である。CIAは、公然情報、非公然情報を収集し、それを分析することにほぼ特化した組織である。CIAは、通常理解されているより、はるかに公開資料から得られる情報に依存しているが、CIAを際立たせているのは、やはりその非公然活動であろう。実体としては、公然情報の収集・分析がCIAの業務の大半を占めているにもかかわらず、非公然活動に伴う機密主義が、CIAの組織文化を規定している。
- 2 . James Risen, "C.I.A. Officer Dies in Afghan Prison Riot," *The New York Times* (November 28, 2001). この78名も、CIAの職員 (= ケース・オフィサー) に限った数であり、これに協力者 (= エージェント) を加えれば、さらにその数は増える。名前が半数近く明かされていないのは、協力者保護と殉職者をCIA職員と認知することに伴って生じる政治問題を回避するためである。
- 3 . 「インテリジェンス」とは、聞き込み、通信傍受、偵察衛星など様々な手段を用いて収集し

た生の情報そのものではなく、エンドユーザーである政策当局者が実際の政策決定にあたって使えるように評価・分析を加えた情報である。また、「インテリジェンス」とは、情報収集、評価、分析のプロセス全体のことを総称して使う場合もある。

- 4 . 米国議会勢力の一部に米国情報機関の責任追及をしようとする動きはあるが、情報体制強化の動きと比較すると、それはまだ本格化しているとは言えない。R.W. Apple Jr. , "Reticence on a Failure of Intelligence May End," *The New York Times* (December 14, 2001); Alison Mitchell, "Senators Press for an Inquiry on U.S. Intelligence," *The New York Times* (December 21, 2001).
- 5 . 9.11テロ攻撃と米国におけるヒューミント体制については、拙稿「9.11テロ攻撃と『ヒューミント(人的情報)』」 *JIIA Newsletter* 113 (2001年12月) を参照。
- 6 . 「エシュロン」については、産経新聞特別取材班『エシュロン アメリカの世界支配と情報戦略』(角川書店、2001年)、及び欧州議会のエシュロンに関する報告・決議(2001年7月) を参照。長らくその存在さえも認知されていなかったNSAについては、James Bamford, *The Puzzle Palace: A Report on America's Most Secret Agency* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1982); James Bamford, *Body of Secrets: Anatomy of the Ultra-Secret National Security Agency from the Cold War Through The Dawn of A New Century* (New York: Doubleday, 2001) を参照。
- 7 . Malcolm Rifkind, "Why the US Must Rely on Arab Intelligence," *The Times* (November 8, 2001).
- 8 . Brent Scowcroft, "Building a Coalition," *The Washington Post* (October 16, 2001).
- 9 . Donald H. Rumsfeld, "A New Kind of War," *The New York Times* (September 27, 2001).
- 10 . 情報・諜報活動は、その任務の性格上、政府の公式発表によって確認することは難しい。本稿冒頭で、CIAの活動がこれまでになく目立っているという事実は指摘したものの、同局ホームページ (<http://www.odci.gov/index.html>) で公表されている情報は他の政府機関と比較するときわめて限定されている。そのため、以下に新聞報道を中心とする情報ソースを列挙する。David Ignatius "War in the Shadows," *The Washington Post* (October 14, 2001); Walter Pincus, "Terrorist Dragnet 'Ran Out of Time'," *The Washington Post* (October 15, 2001); Bob Woodward, "50 Nations Hold 360 Terror Suspects at CIA Behest," *The Washington Post* (November 22, 2001); Christopher Andrew, "How We Won the Spy Game," *The Times* (December 10, 2001); Anton La Guardia, "MI6 and Russians Join Forces to Fight al-Qa'eda," [telegraph.co.uk](http://www.telegraph.co.uk). (December 21, 2001) <<http://www.telegraph.co.uk>> (Access: January 6, 2002). 対テロ闘争における各国情報当局との協力

## 第二部 テロリズムへの国際社会の取り組みと日本

の一般的重要性については、Paul R. Pillar, *Terrorism and U.S. Foreign Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001), pp.118-119 を参照。ピラーは、CIAのCTC (テロ対策センター) の副所長を務めていた人物である。

11. 各国間の情報協力は、それ自体がしばしば情報戦争の様相を帯びている。情報協力という名のもとに行なわれる情報戦争は「ディスインフォメーション (disinformation)」と呼ばれる。これは意図的に偽情報を伝える場合や、事実に基づく情報の伝達であっても、その目的が情報の共有それ自体にあるのではなく、全体像の一部しか伝えないことによって、相手はその情報を得なかったならば、行動しないであろう行為を取らせる場合などがある。情報当局の間で、緊密な協力関係を築いている例としては、米英間 (UKUSA協約) の協力体制が有名である。UKUSA協約については、Jeffrey T. Richelson, *The U.S. Intelligence Community* (Boulder: Westview Press, 1999), pp.292-296 を参照。

12. Rumsfeld, *op.cit.*

13. 「反テロリズム法 (H.R.3162)」のテキストは、<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d107:h.r.03162>: (Access: December 27, 2001) を参照。

14. Thomas Powers, "The Trouble with the CIA," *The New York Review of Books* Vol.XLIX, No.1 (January 17, 2002).

15. *Ibid.*

16. 情報を集中的に管理し、分析する組織があったならば、1941年の真珠湾攻撃を予測し、適切な対抗手段を講じることができたかもしれないという問題意識に基づいてCIAは1947年に設立された。真珠湾攻撃直前、米国は日本の攻撃に関する断片的な情報を入手していたものの、それを統合し、評価する適切な組織を欠くとともに、その情報を政策決定プロセスにインプットする制度的な取り決めを欠いていた。さらに、当時、軍を中心とした対外情報体制は、諸外国の軍事的な能力評価に執心し、その意図の分析を怠ったと言われている。Ronald Kessler, *Inside the CIA* (New York: Simon & Schuster, 1995), pp.121-124 を参照。

17. CTCのホームページを参照。<<http://www.odci.gov/terrorism/ctc.html>> (Access: January 9, 2002).

18. 国防省の傘下には、DIA、NSAの他に、NIMA (国家画像地図局)、NRO (国家偵察局)、四軍情報部門 (陸軍情報部、海軍情報部、空軍情報部、海兵隊情報部) などの情報機関がある。これに、CIA、FBI、国務省、エネルギー省、財務省を加えた13機関で「インテリジェンス・コミュニティ」を形成し、その長としてCIA長官が中央情報長官 (Director of Central Intelligence) に任命される。インテリジェンス・コミュニティのホームページ (<http://www.odci.gov/ic/index.html>) を参照。

19. John Deutch & Jeffrey H. Smith, "Smarter Intelligence," *Foreign Policy* (January/

- February 2002), pp.64-65.
- 20 . Pillar, *op.cit.*, p.125.
- 21 . Richard Mornin & Claudia Deane, "Most Americans Back U.S. Tactics," *The Washington Post* (November 29, 2001).
- 22 . American Civil Liberties Union, "USA Patriot Act Boosts Government Powers While Cutting Back on Traditional Checks and Balances," *An ACLU Legislative Analysis* <<http://www.aclu.org/congress/110101a.html>> (Access: December 27, 2002).
- 23 . "Spies and Cops," Post Editorial, *The Washington Post* (September 25, 2001).
- 24 . John McGee, "An Intelligence Giant in the Making," *The Washington Post* (November 4, 2001).
- 25 . James Risen, "In Hindsight, C.I.A. Sees Flaws That Hindered Efforts on Terror," *The New York Times* (October 7, 2001); "Intelligence Failure," Editorial, *The Boston Globe* (November 27, 2001).
- 26 . "Spy Puzzle," Editorial, *The New York Times* (November 4, 2001).
- 27 . Thomas Powers, "Notes from Underground," *The New York Review of Books* Vol.XLVIII, No.10 (June 21, 2001), p.51.
- 28 . Pillar, *op.cit.*. 国防総省系の情報機関については、Richelson, *op.cit.*, pp.55-129.
- 29 . 土屋大洋「デジタル時代の合法的通信傍受<アメリカ編>」『智場』No.71(12月1日)、18頁。NSAは、「エシュロン」の存在について沈黙しているのに対し、FBIは「カーニボー」の存在を認め、ウェブサイトで若干の説明を行なっている。これは前者が主として、海外通信傍受手段であるのに対し、後者が米国民をも対象とする通信傍受手段のため、国内的配慮からなされたものであろう。しかし、実際この対外/国内という区分は明確でない。<<http://www.fbi.gov/hq/lab/carnivore/carnivore.htm>> (Access: January 11, 2002).
- 30 . Vernon Loeb, "Panels Begin Reviewing Intelligence Technologies and Reorganization," *The Washington Post* (July 3, 2001); Walter Pincus, "Intelligence Shakeup Would Boost CIA," *The Washington Post* (November 8, 2001).
- 31 . Amos A. Jordan, William J. Taylor, Jr. & Michael J. Mazarr, *American National Security* 5th Ed. (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999), p.154 及び、ホワイトハウスのホームページにあるPFIABの説明を参照。<<http://www.whitehouse.gov/pfiab/>> (Access: January 11, 2002). PFIAB議長には、1996 - 97の間、フォーリー前駐日大使が就任していた。
- 32 . Pincus, *op.cit.*; Walter Pincus, "Senate Clears Bill Raising Intelligence Spending Pct.," *The Washington Post* (November 9, 2001).

33 . 注18を参照。

34 . 米国インテリジェンス・コミュニティの構成及び予算については、北岡元『米国のインテリジェンス・コミュニティー - 実体と歴史的経緯 - 』 *IIPS Policy Paper 270J* (2001年6月)、2 - 6頁を参照。

35 . Gary Schmitt, "Project Memorandum," (November 8, 2001) <<http://www.newamericancentury.org/defense-110801.htm>> (Access: January 11, 2002).

36 . Robert Steele, "OSS COI Statement on Presidential Proposal to Transfer Bulk of National Intelligence out of Defense Budget as First Step in Reform," <<http://www.oss.net/White.html>> (Access: January 11, 2002); Vernon Loeb, "CIA Panel May Lack Voice for Change," *The Washington Post* (August 7, 2001).

37 . Pincus, *op.cit.*

38 . 「Office of Homeland Security」の定訳はいまだ定まっていないようであるが、原語の語感を尊重すると「本土防衛庁」という訳がもっとも適切であると筆者は考える。

39 . Ernest R. May, "Small Office, Wide Authority," Op-Ed, *The New York Times* (October 30, 2001).

40 . Daniel Patrick Moynihan, *Secrecy: The American Experience* (New Haven: Yale University Press, 1998).

41 . 船橋洋一「日本@世界：回らない、上がらない、漏れる」『朝日新聞』(2001年10月4日)。

42 . Desmond Ball & Euan Graham, "Japanese Airborne SIGINT Capabilities," *SDSC Working Paper No.353*, (Canberra: Strategic and Defence Studies Centre, The Australian National University, 2000).