

## 第六章 米国のインテリジェンス・コミュニティと わが国へのインプリケーション

北岡 元

### 1. はじめに インテリジェンス・コミュニティとは何か

#### (1) インテリジェンスとは何か

インテリジェンスとは何だろう。わが国ではスパイ、盗聴、暗殺といった物騒なイメージが先行しているが、あまりにインテリジェンスを狭く解釈しているようだ。わが国では余り馴染みがないが、インテリジェンスの辞書<sup>1</sup>の定義から共通項を抽出すると、インテリジェンスとは「インフォメーションを収集、加工、統合・分析・評価・解釈した結果としてのプロダクト」ということになる。またインフォメーションとは「観察、報告、噂、画像及び他のソースを含むあらゆる種類のマテリアルであって、未だ評価・加工されていないもの」と定義される。つまり初めに絶えず変化を続ける現実があるのだが、その現実が文書や、言葉、画像等種々の形で写し取られて、観察や報告、噂等の形で伝達されていく。それがインフォメーションである。このインフォメーションが、既述の収集、加工、統合・分析・評価・解釈というプロセスを経て、インテリジェンスとなるのだ。

しかしこの定義からは、インテリジェンスというプロダクトの素材がインフォメーションであること、そして生産のプロセスがインフォメーションの収集、加工、統合・分析・評価・解釈であることが読みとれるのだが、肝心の「プロダクトとしてのインテリジェンス」がどのようなものかは明確にならない。そこで重要になってくるのが、実際にインテリジェンスを使って仕事が行われている現場で「インテリジェンスが如何に観念されているか」というワーキング・コンセプトである。米国では、インテリジェンスはもはや政府情報組織の専有物ではない。かつて米国の政府情報組織が培ってきたインテリジェンスの手法が、益々多くの米国企業に適用されるようになってきている。そこで以下では、国家安全保障と企業というインテリジェンスを巡る二つの「現場」におけるインテリジェンスのワーキング・コンセプトを紹介したい。まず国家安全保障の現場では、インテリジェンスとは「国家安全保障にとって重要な、ある種のインフォメーションをもとに要求・収集・分析というプロセスを経て生産され、政策立案者に提供されるプロダクト」と観念されている<sup>2</sup>。次に米国企業という現場では、インテリジェンスとは「それに基づいて、企業が行動や判断出来るようになる程度にまで分析されたインフォメーション」と観念されている<sup>3</sup>。この2種類のワーキング・コンセプトからは「判断・行動するために必要な知識」という共通項

が浮かび上がってくる。

以上を纏めると、インテリジェンスは以下のように定義される。

○インテリジェンスとは、インフォメーションから生産される。

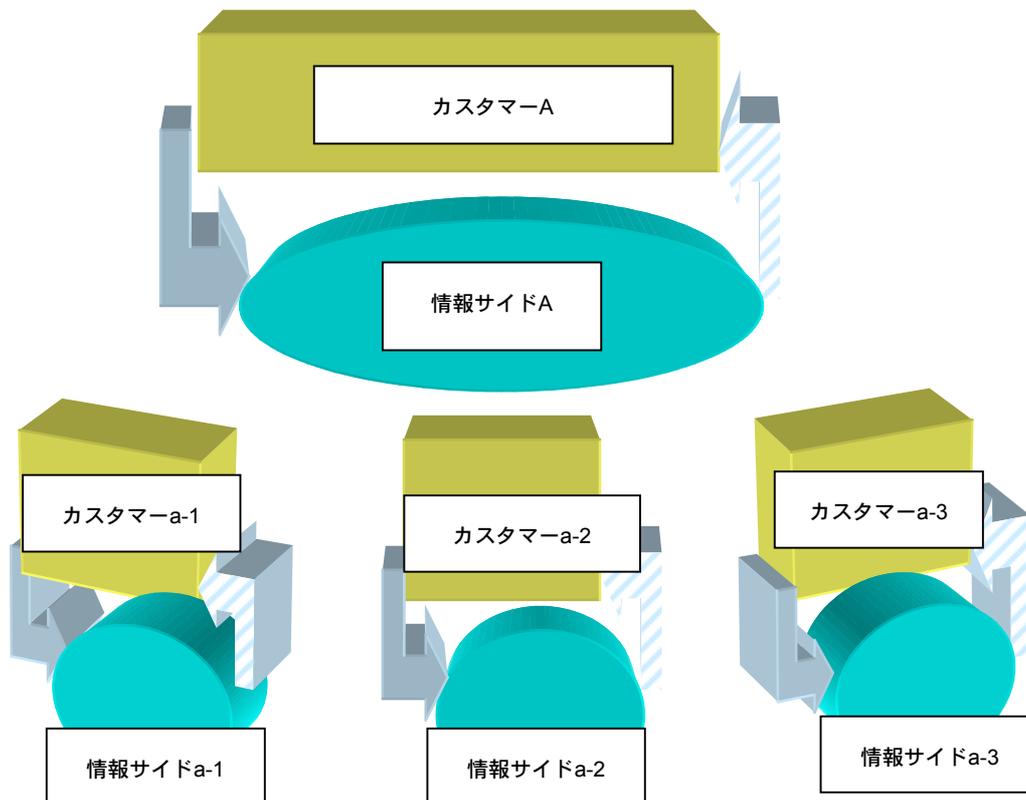
○生産の工程は、インフォメーションの収集、加工、統合・分析・評価・解釈からなる。

○インテリジェンスとは、判断・行動するために必要な知識である。

この定義の3番目は「そもそもインテリジェンスは、何故生産されるか」という根本的問題を考察する際に重要となる。つまりインテリジェンスとは、判断・行動するために必要なものだから、それを必要とするものがあるはずだ。それは国家安全保障の分野では、実際に国家安全保障政策を立案し執行する大統領や国家安全保障会議、そして関連する省庁である。また企業の分野では、企業戦略・戦術を立案・執行するマネジメントや関連部局である。このように自ら判断・行動するためにインテリジェンスを必要とするものを、インテリジェンスの世界では「カスタマー」と言う。またこのカスタマーによるインテリジェンスに対する要求のことを「リクワイアメント」と言う。そして本稿では、実際にカスタマーからのリクワイアメントを受けてインテリジェンスを生産し、カスタマーに配布する組織のことを「情報サイド」と呼ぶことにする。

## (2) インテリジェンス・コミュニティとは何か

以上のインテリジェンスの定義を踏まえながら、今度は「国家及びその政府の情報機能を果たす組織の総称」と定義されるインテリジェンス・コミュニティ<sup>4</sup>とは何か、そして何故そのようなものが必要となるのかを考えてみよう。まず以下の図を参照して頂きたい。なお図の中で、色の付いた下向きの矢印はリクワイアメントの伝達を、また斜線の入った上向きの矢印はインテリジェンスの配布を示している(これ以降本稿で使用する図の全てに共通)。



この図は、まずカスタマーが階層構造をなしていることを示している。つまり下部カスタマーたる a-1、a-2 及び a-3 の上に上部カスタマーたる A が位置している。米国で言えば、まず上部カスタマーとして大統領や国家安全保障会議があって、その下に下部カスタマーとして国務省や国防省があるということになる。それではこのようなカスタマーの階層構造を前提として、カスタマーのリクワイアメントに応じてインテリジェンスを生産・配布する情報サイドをどのように設置したら良いだろうか。この図では、上部・下部両階層のカスタマーに専属の情報サイドが設置された状況を示しているが、実はこれは以下の二つの理由によって机上の空論に過ぎない。

第一に、この図の体制では金、人というコストの面でロスが大きくなりすぎる。つまり、上部カスタマーが、下部カスタマーの情報サイドを活用すれば、自らの情報サイド無しで済ませたり、自らの情報サイドを縮小したりすることが可能となるのだが、この図の体制は、そのようなコストを節約する可能性を排除してしまっている。

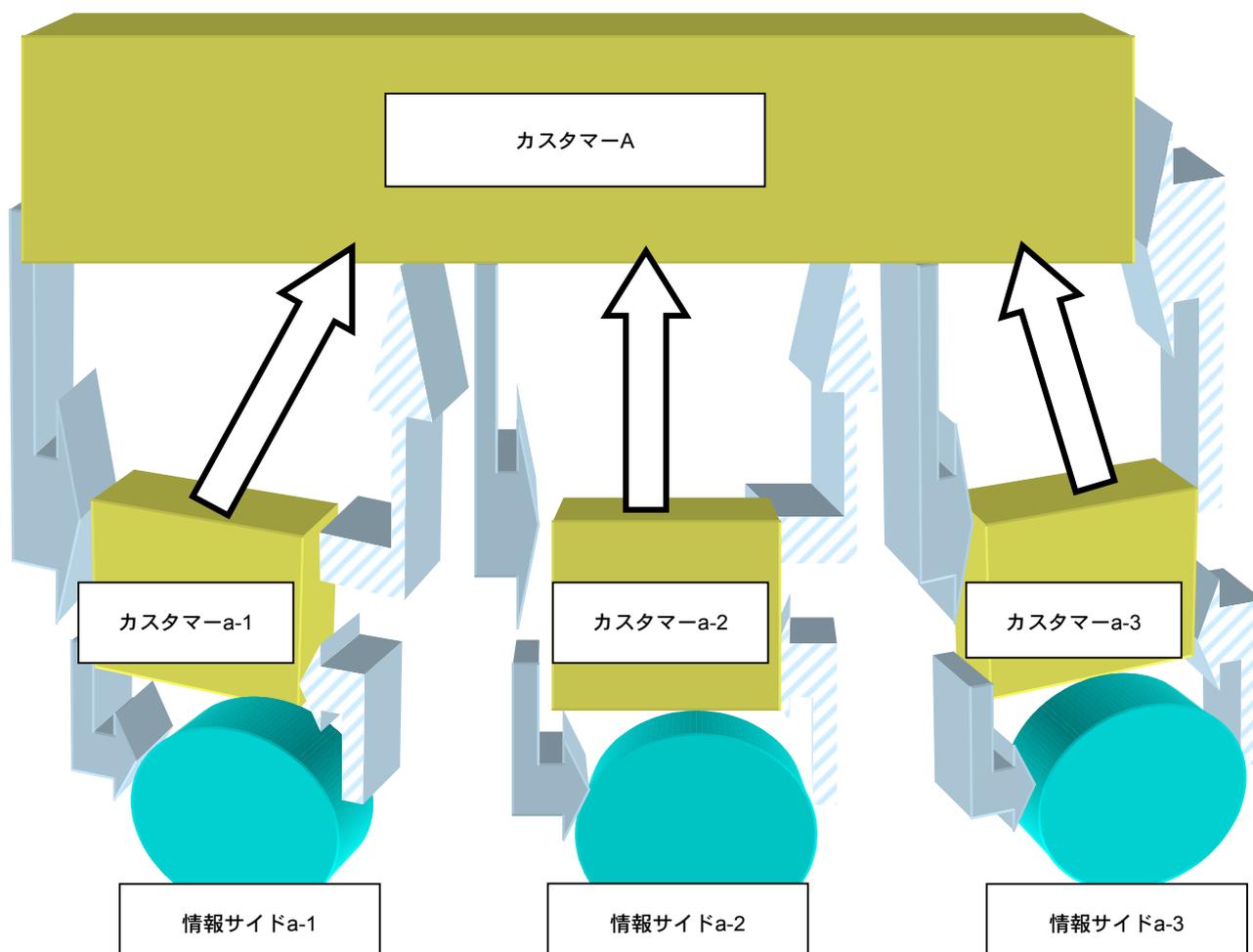
第二に、この図の体制では上部カスタマーの情報サイドと、下部カスタマーの情報サイドとの間が調整されていない。結果として、上部カスタマーに配布されるインテリジェンスと、下部カスタマーに配布されるインテリジェンスの内容が異なってしまい、上部カスタマーが立案・執行する政策と、下部カスタマーが立案・執行する政策との間に整合性が取

れなくなる可能性が生ずるのだ。重要度がそれ程高くない政策は、下部カスタマーが立案・執行して終わりとなるが、重要度の高い政策は、複数の下部カスタマーの政策を取り纏めたり、上部カスタマーの承認を得て執行されたりといった形を取ることで、上部・下部それぞれのカスタマーが判断・行動のために利用するインテリジェンスの間では、整合性が取れていないと危険なのである。

それではこれら二つの問題を克服するために、どのようなカスタマーと情報サイドの体制を構築したら良いのだろうか。

### (イ) 間接的カスタマー

次に以下の図を参照して頂きたい。



これはインテリジェンス・コミュニティが誕生する前の段階を示している。

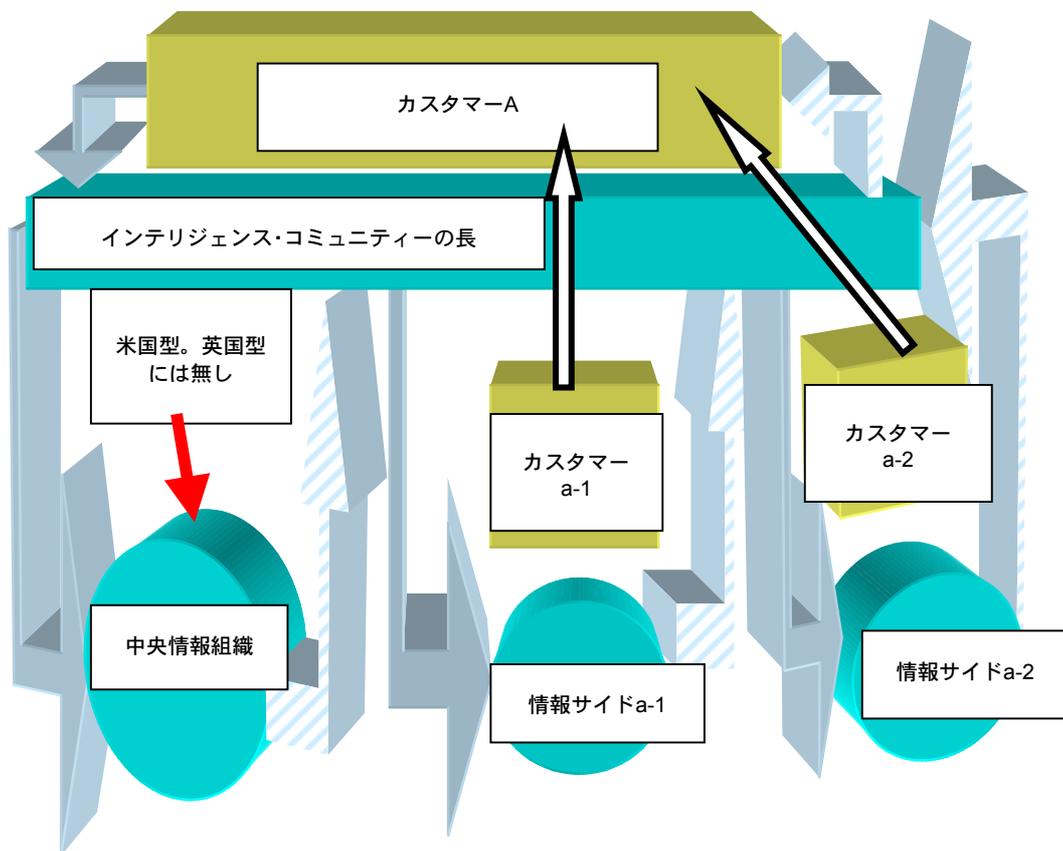
まず3つの下部カスタマーが、それぞれの情報サイドによってインテリジェンスを生産・配布させ、それをもとに政策・戦略を立案し、その政策・戦略を上部組織が調整したり承認したりすることになる。図の中で、3つの下部カスタマーのそれぞれから白い矢印

が上部カスタマーに向かって伸びているが、これらが政策・戦略の取り纏め・調整が行われることを示している。さて、この取り纏め・調整や承認は上部カスタマーによる判断・行動であるから、上部カスタマーはそのためのインテリジェンスを必要とするだろう。その場合に、このケースでは、上部カスタマーは下部カスタマーからインテリジェンスの提供も受けることになる。言い換えると、上部カスタマーは直接情報サイドと接触しないのだ。つまり上部カスタマーは、下部カスタマーにリクワイアメントを伝達し、下部カスタマーからインテリジェンスの配布を受けるという形で、下部カスタマーが情報サイドとの間に介在しながらインテリジェンスの生産・配布が行われるのである。よって上部カスタマーは、カスタマーではあるが、情報サイドとの関係では、あくまで「間接的カスタマー」に過ぎない。

以上がインテリジェンス・コミュニティが確立する前の段階で、政策・戦略の取り纏め・調整が行われる際のイメージである。

#### (ロ) コミュニティーの誕生

次に以下の図を参照して頂きたい。



この図は、インテリジェンス・コミュニティの典型的なイメージを表している。

この図では、上部カスタマーは、もはや間接的カスタマーではない。「インテリジェンス・コミュニティの長」という形で、自らの情報サイドを有している。無論上部カスタマーは政策面で下部カスタマーと繋がりを有し、下部カスタマーの政策・戦略を取り纏め・調整し承認するとの役割を担っているのだが、間接的カスタマーの状況とは決定的に異なっており、インテリジェンスに関しては、情報サイドと直接接触する正式なカスタマーなのだ。

この「インテリジェンス・コミュニティの長」は米国のように中央情報長官であったり、英国のように、合同情報委員会<sup>5</sup>を中核とする中央情報機構であったりするのだが、この「長」は、上部カスタマーのリクワイアメントに基づいて、下部カスタマーが有する情報サイドに直接リクワイアメントを伝達し、インテリジェンスを生産・配布させる権限や、下部カスタマーの情報サイドが生産した、それぞれ異なる内容のインテリジェンスを取り纏めたり調整したりする権限を有しているのである。更にこの「長」は下部カスタマーの情報サイドを利用するのみでなく、米国の中央情報組織CIA<sup>6</sup>や我が国の内閣情報調査室のような形で、直属の情報サイドを有していることもある。

このようにまず「長」がいて、更に中央情報組織や下部カスタマーの情報サイドがメンバーとなって、インテリジェンス・コミュニティが構成されているのである。

この「長」は、インテリジェンスの理論上は、上部カスタマーとの関係では、上部カスタマーのリクワイアメントを受けてインテリジェンスを生産し配布するから情報サイドであるが、中央情報組織や下部カスタマーの情報サイドとの関係では、リクワイアメントを伝達し、インテリジェンスを生産・配布させているからカスタマーでもあるという、極めて微妙な存在である。

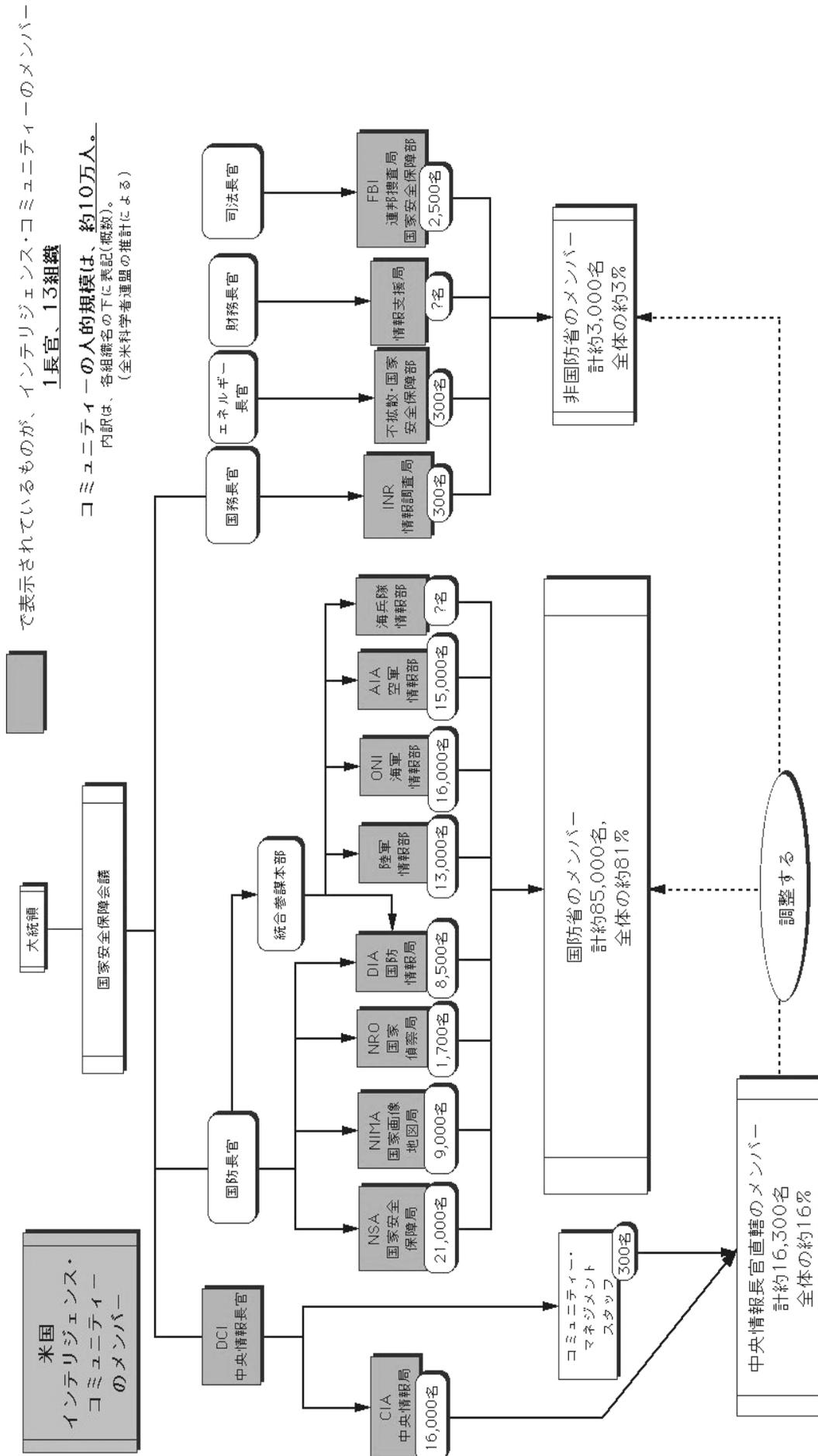
## 2. 米国のインテリジェンス・コミュニティ

### (1) 概観

それでは、本稿のテーマとなる米国のインテリジェンス・コミュニティはどのような姿をしているのだろうか。

ここで次ページの図を参照して頂きたい（なお図ではコミュニティが「1長官、13組織」によって構成されるとなっているが、最近では沿岸警備隊の情報部門も含めて14組織と記述されることもある）。

図 米国のインテリジェンス・コミュニティ



この図を1.での議論に当てはめて考察すると、まず大統領と国家安全保障会議が上部カスタマーに相当し、国防長官、国務長官、エネルギー長官、財務長官及び司法長官が下部カスタマーということになる。そして上部カスタマーは、インテリジェンス・コミュニティの長たる中央情報長官<sup>7</sup>を直属の情報サイドとして有しており、リクワイアメントをこの中央情報長官に伝達する。すると中央情報長官が、それを自らに直属の情報サイドである中央情報局CIAに伝達すると共に、下部カスタマーが擁する情報サイドにも伝達し、それぞれが有するインフォメーションやインテリジェンスを調整・取り纏めていくということになる。しかしこのようなコミュニティは、一朝一夕で出来上がったものではない。よって米国のコミュニティをより深く理解するために、以下では駆け足になるが、その歴史を辿ってみることとしたい<sup>8</sup>。

## (2) 第二次大戦まで

今でこそ常時総勢約10万人という世界最大のインテリジェンス・コミュニティを有している米国であるが、実は第二次大戦まで、情報組織を戦時または戦争に備えて設置し、戦争終結と共に右組織を廃止するか、著しく縮小するとのパターンを繰り返してきたのである(例外が、シークレット・サービスからFBIに到る防諜組織であるが、これも平時に「連邦レベルの犯罪への対処」という別の目的があったからこそ強化されたのであり、平時から防諜のために組織が強化されたということではない)。

即ち米国に於いては第二次大戦まで「情報は戦時に於いてこそ重要であり、平時から情報に重点を置く必要はない」との考えが根強かった。

その背後には、米国が伝統的に孤立主義的政策を取っており、かつ恵まれた地理的条件等により、第二次大戦までは、右政策が曲がりなりにも機能したとの事情がある。よって情報は「戦争のためのもの」であり、よって「軍が担当するもの」という事になってしまうのである。

## (3) 第二次大戦の前後<sup>9</sup>

このような状況が変化し始めるきっかけとなったのが、第二次大戦である。

大戦勃発直前の1938年、ドイツの脅威が高まる中でルーズベルト大統領は、まず防諜の面でインテリジェンス組織の取り纏めの必要に迫られて、大統領令を発出し、これに基づいて1939年に陸軍情報部、海軍情報部及びFBIが「省庁間情報委員会」<sup>10</sup>を設置し、定期的に会合してお互いの活動を調整することになった。これが米国における「委員会型のイン

「インテリジェンス体制」の始まりである。これはその後1942年に、陸海空軍の情報部、後述の情報調整官室に、国務省と経済戦争委員会<sup>11</sup>を加えた統合情報委員会へと発展するが、ほとんど成果を上げることが出来ずに、大戦後縮小されて終焉を迎える。この点は、1936年に合同情報委員会を設置した英国が、現在に至るまでその体制を維持しているのとは対照的である<sup>12</sup>。

その一方でルーズベルトは第二次大戦開始と共に「委員会型のインテリジェンス体制」に限界を感じ、防諜面に限らず、国家安全保障に関する全ての情報を取り纏めることが出来るような体制を構想し始めた。この構想は、1941年の「情報調整官室」<sup>13</sup>の設置に繋がった。これが現在に至る、米国における「中央組織型のインテリジェンス体制」の始まりである。こちらの方は、1942年に軍に従属する形で戦略情報局<sup>14</sup>に改組され、大戦後の1946年には、軍に掣肘されて独自の予算・人員のない弱体な中央情報グループ<sup>15</sup>に再び改組された。しかし1947年になるとソ連の野望が明白となり、共産主義に対抗する手段の構築が急務となった。この冷戦に際しては、本来の戦争と違って、どうしても情報面では軍事のみならず、政治面や経済面をバランス良く把握する必要に迫られる。このようにして軍の情報組織を含め、全ての政府情報組織の上に立つ中央情報長官と、中央情報組織CIAがコミュニティを纏める体制が出来上がり、徐々に強化されていくこととなった。

#### (4) 冷戦終了まで

しかし冷戦に対処すべく構築された、中央情報長官を長とするコミュニティの体制は、冷戦期間中十分に機能したとは言い難い。コミュニティのメンバーたる種々の情報組織に対する予算上、人事上の権限を有さない中央情報長官とCIAは、特に国防省関係の情報組織や、FBI国家安全保障部などのコミュニティ・メンバーを、長としてしっかりと取り纏めることが出来ないまま、冷戦期間中、専ら秘密工作の方に力を入れていた。また歴代の大統領も、コミュニティの長をしっかりとサポートするという意識が希薄で、インフォメーションやインテリジェンスを取り纏める必要性が生じたときには、別の組織を設置したり<sup>16</sup>、ホワイト・ハウスに情報の専門家を置いたり<sup>17</sup>といった形で対処したのである。

#### (5) 冷戦終了後

このように中央情報長官とCIAが、コミュニティの長としての役割を十分に果たせないまま冷戦期間を乗り切ってしまった米国は、冷戦終了後、まず拡散・多様化した脅威に対処するために情報組織間の調整が不可欠となり、また国防予算削減の声が高まる中で各情

報組織の予算の重複を避けるためにも情報組織間の調整が必要になった、という二つの新しい状況に直面することになった。つまり米国は、そのインテリジェンスの歴史上初めて、コミュニティーの取り纏めに真剣に取り組まざるを得なくなったのである。まず1992年に上院情報委員会のポーレン委員長<sup>18</sup>と、下院情報委員会のマカーディー委員長<sup>19</sup>が、別個にコミュニティーの再編を求める法案を提出する。それは、中央情報長官に代わってコミュニティーの計画や予算に対する全権を掌握する国家情報長官<sup>20</sup>を設置し、中央情報長官と国防長官とのライバル関係に終止符を打つこと、コミュニティーの全分析官を一ヶ所に集めて国家情報センターを設置すること、等を内容とするものであった。この国家情報長官構想は、米国インテリジェンス・コミュニティー研究の権威リッチェルソンが「過去に繰り返す主張され、絶えず支持者がいて、一見魅力的だが実は恐ろしく酷いアイデア」として批判しているが<sup>21</sup>、この点は更に後述する。結局この法案自体は、国防長官やコミュニティーメンバーの反対にあって採択されなかったが、これをきっかけに国家安全保障法が改訂されて、コミュニティーの全予算から軍事情報予算を除いた、国家対外情報計画<sup>22</sup>の予算作成の権限を中央情報長官に与えること、国防長官は傘下の情報組織である国家安全保障局<sup>23</sup>、国家偵察局<sup>24</sup>及び国防情報局の長の任命に関し中央情報長官と協議すること、等の形で、予算・人事の両面で中央情報長官の権限が強化された。

次にコミュニティー改革の機運が高まったのが、1994年である。この年にはエイムズ・スパイ事件<sup>25</sup>や国家偵察局の新庁舎建設に関するスキャンダルが起こり、再び議会を中心としてコミュニティー改革の機運が盛り上がった。これをきっかけに開始された議会の種々の委員会<sup>26</sup>に加え、外交問題評議会<sup>27</sup>や20世紀基金<sup>28</sup>の調査結果は1996年に相次いで公表されたが、ほとんどの調査結果は、中央情報長官の一層の権限強化を重要であるとし、国家情報長官の設置を主張する調査結果もあった。しかし中央情報長官の権限の大幅な強化に関しては、再び国防省の関係者を中心とする反発が生ずる。結果として1997年度の情報認可法で、コミュニティー・マネジメントに専念する中央情報副長官の職が新設されることとで改革は終わった。

上記以外でも、コミュニティー・マネジメントのための中央情報長官専属のスタッフの充実が図られる等の形で、中央情報長官のコミュニティーの長としての機能は徐々に強化されている。

#### (6) ブッシュ政権下での動き

ブッシュ大統領は、2001年5月9日に「国家安全保障大統領令第5号」<sup>29</sup>に署名し、クリ

ントン政権時から留任したテネット<sup>30</sup>中央情報長官に、米国の情報能力につき、包括的な見直しを行うように求めた。実際に見直しを行うパネルの委員長には、ブッシュ大統領の父親が大統領であった当時、大統領の国家安全保障補佐官を務めたスコウクロフト<sup>31</sup>が任命され、見直しの結果は2001年9月11日のテロ後に提案の形で纏められた。その内容は国防省傘下の3情報組織、つまり国家安全保障局、国家偵察局及び国家画像地図局<sup>32</sup>を中央情報長官の直接の指揮下に置くというものであったが、これは国防長官の反対により実現しなかった。

次に2002年末、米国上下院が合同で行っていた9月11日のテロの原因に関する調査の最終報告書（12月10日付）<sup>33</sup>が公表された。「（米国の）インテリジェンス・コミュニティは、種々の理由によって、9月11日のテロを暴き、防ぐ可能性を著しく高めたであろう一連のインフォメーションを統合し、十分に評価しなかった」との結論であるが、更に今後取るべき対策として、再び国家情報長官の新設が主張されている。具体的には、この長官は、コミュニティを纏まって機能させるために必要な、コミュニティのマネジメント、予算及び人事面での責務を有するとされ、かつ現在コミュニティの長である中央情報長官がCIA長官を兼任にしているのとは異なって、如何なる情報組織の長も兼任せず、コミュニティの指揮に専念すべきとされている。つまり既述の通り、1992年、1996年とコミュニティ改革の機運が高まるたびに現れた提案が蒸し返されたということになるが、再び国防省を中心とする反対が予想されるので、実現するとは到底考えられない。

他方本年2月14日には、ホワイトハウスが、テロに有効に対処するために「テロリスト脅威統合センター」<sup>34</sup>を5月1日に設立すると発表した。これによると、CIA、FBI、国土安全保障省、国防省等よりスタッフが派遣されて、各組織によるテロ関連のインフォメーションの収集や分析が調整されることになるという<sup>35</sup>。

## （7）歴史から学べるもの(英国と比較しつつ)

### （イ）メンバー統合と独立のモメンタム

以上駆け足で米国のインテリジェンス・コミュニティの歴史を概観した。

結果として、コミュニティには、絶えずメンバー統合のモメンタムと独立のモメンタムが働いてきたことがお分かり頂けると思う。

まず統合のモメンタムに関しては、既述の通り特に冷戦後に強調されることになった、拡散・多様化した脅威に対処するために情報組織間の調整が不可欠となったこと、及び国防予算削減の声が高まる中で各情報組織の予算の重複を避けるためにも情報組織間の調整

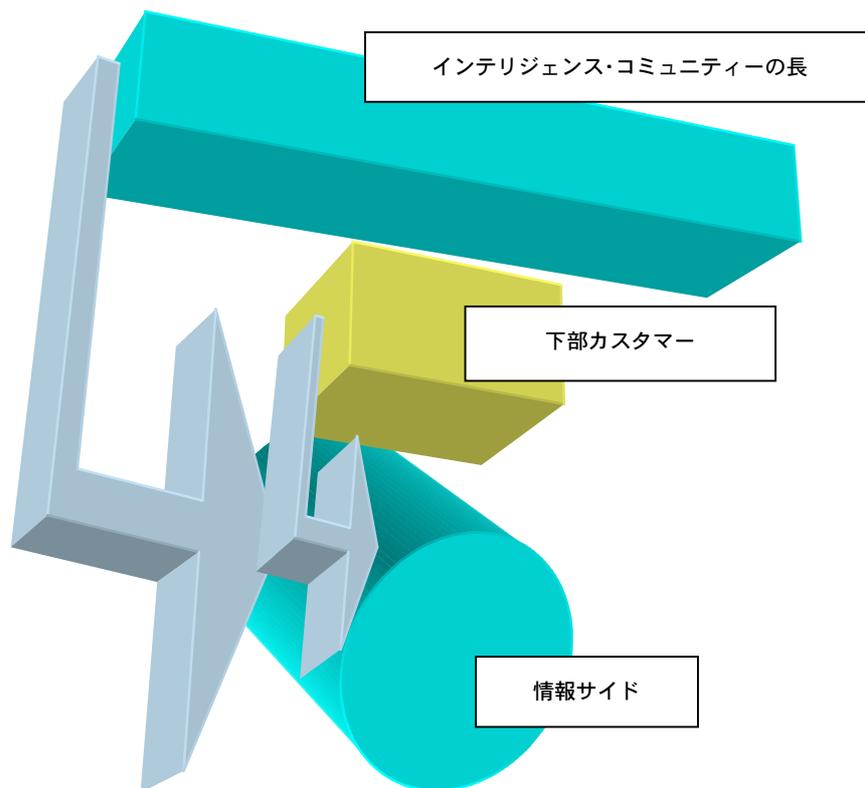
が必要になったこと、という二つの事情が背景にある。

次に独立のモメンタムに関しては、まず中央情報長官と国防長官との関係に代表されるメンバー間の権限争いという側面がある。しかしこの側面のみを強調するのは正しくない。実はコミュニティがなかなか纏まらない背景には、インテリジェンスの組織に固有の事情があるのだ。

ここで1. (2) のコミュニティの誕生での議論を想起して頂きたい。

コミュニティ誕生の一步手前の間接的カスタマーの状況とは異なって、コミュニティでは、上部カスタマーは「コミュニティの長」という、自らの情報サイドを有して、そこにリクワイアメントを伝達するのであった。そしてこの長は、伝達されたリクワイアメントを下部カスタマーの擁する情報サイドに、下部カスタマーを介することなく直接伝達するのであった。ここで生ずる困難な問題が「リクワイアメントの重複」である。

以下の図を参照して頂きたい。



この図はコミュニティの中で、長がある下部カスタマーに専属の情報サイドにリクワイアメントを伝達するときの状況を示している。他方この情報サイドは下部カスタマーの専属であるから、日常的に下部カスタマーからのリクワイアメントも伝達されている。つ

まり長のリクワイアメントの伝達によって、この情報サイドは2種類のリクワイアメントに直面することになるのだ。このような状況を「リクワイアメントの重複」と呼ぼう。それが図では、2本の矢印によって示されている。実はここに、コミュニティーに内在する最大の問題が隠されている。無論この情報サイドのキャパシティーが極めて大きければ、この情報サイドは、2種類のリクワイアメントを粛々とこなしていくだろう。しかしそのように余裕のある情報サイドは稀であり、通常は直属の下部カスタマーからのリクワイアメントの処理で手一杯になっている。そのような状況下でコミュニティーの長から、新たにリクワイアメントを伝達されると、この情報サイドは2種類のリクワイアメントの間で、優先順位を付ける必要性に迫られる。まさにここに、コミュニティーの長の権限が必要となる理由があるのだ。つまり権限のない長が、リクワイアメントを伝達しても、情報サイドは直属の下部カスタマーのリクワイアメントを優先させてしまうために、コミュニティーが纏まらなくなってしまう。しかし情報サイドの予算や人事に関する権限を長が握っていれば、話は別である。そうなるとこの情報サイドは、長のリクワイアメントを優先させざるを得なくなるのだ。しかしこれは新たな問題を引き起こす。何故なら、コミュニティーを纏めることも重要ではあるが、下部カスタマーのリクワイアメントに応えることも同様に重要なためである。下部カスタマーは、例えば米国の例で言えば、国防長官や国務長官だ。彼らは、国防政策や外交政策の立案・執行のために、インテリジェンスを必要とする。そのインテリジェンスが、情報サイドがコミュニティーの長の方ばかり向いてしまった結果、迅速に生産されなくなってしまうと、国防長官や国務長官はどのように対応するだろうか。自ら別の情報サイドを省内に設立する必要に迫られる。メンバー統合のモメンタムの背後に「重複による無駄を省く」という事情があった点は既述の通りであるが、無駄を省くべくメンバーを統合しすぎると、このように逆に重複による無駄が生じてしまうのだ。

ここに米国のコミュニティーの歴史の中に、メンバー統合と独立のモメンタムが併存する最大の理由がある。つまり「コミュニティーの長の権限強化によってコミュニティーを強権発動で纏めていく」という米国型の行き方は、絶えず「何処まで纏めたら良いか」という問題に直面して、コミュニティーは、メンバーの統合と独立の間で揺れ動いてしまうのである。

#### (ロ) 国家安全保障に対する意識の問題

それではこの「リクワイアメントの重複」に伴い、コミュニティーがメンバーの統合と独立の中で揺れ動くという状況を脱却する方法はないのだろうか。

ここで参考にすべきなのは、英国のコミュニティーである。

英国のコミュニティーには、米国のような人事・予算面での権限を有するコミュニティーの長は存在せず、合同情報委員会が、評価スタッフ<sup>36</sup>と呼ばれる20名程度のスタッフを通じて、コミュニティーを上手く取り纏めている。

それでは英米の違いは何処にあるかという点、それはコミュニティーの個々のメンバーが有する国家安全保障に対する意識の高さである。この意識が高ければ、「リクワイアメントの重複」は深刻な問題とはならない。何故なら個々のメンバーが、その場その場で、自らが直属する下部カスタマーのリクワイアメントと、コミュニティーの長のリクワイアメントを「国家全体の安全保障」の観点から比較して優先順位を付けながら、粛々と両者のリクワイアメントに答えていけるためである。他方この意識が低いと、米国に典型的に見られるように「権限が強い方のリクワイアメントを優先する」ということになってしまう。つまり中央情報長官の権限を強化すれば、メンバーは盲目的に中央情報長官のリクワイアメントを優先する。するとメンバーが直属する下部カスタマーは危機感を募らせて、メンバーの独立を強調する。このようにして、コミュニティーはメンバーの統合と独立の間を際限なく揺れ動いてしまうのだ。

このように重要となる国家安全保障に対する意識は、実はその国の歴史によって形成されていく部分が多い。英国では情報組織に関する記述が現れ始める14世紀頃から、君主が諸侯の圧力で突然廃位されたり、戦場で君主を殺した者が新たな君主として即位したり、君主が逮捕されて処刑されたり、欧州大陸からの介入で国家の安全が脅かされたりという状況が日常茶飯事で、大英帝国を築き上げた後も、ボア戦争やドイツの脅威にさらされ、近くではフォークランド紛争を経験しつつ、絶えず国家安全保障に対する意識を研ぎ澄ませ続けてきた、と言うより、そうせざるを得なかったのである<sup>37</sup>。

### 3. わが国へのインプリケーション

#### (1) わが国にコミュニティーはあるか

最後になるが、わが国は米国のコミュニティーから何かを学べるのだろうか。

この点を考察する前に「そもそもわが国に、コミュニティーが存在するかどうか」が問われなければならない。わが国は1952年に内閣情報調査室を設置して、米国型の中央情報長官と中央情報組織を中核とするコミュニティーの創造を目指したが、それは上手く機能しなかった。そこで1998年に内閣情報会議と合同情報会議の設置を決定して、以後わが国は英国型のコミュニティーの創造を目指してきたのである。

その結果の詳細を検討することは本稿の趣旨ではないが、未だにわが国では多くの情報が、内閣情報調査室や内閣・合同両情報会議での取り纏めを経ずに、個別の省庁から直接首相や内閣官房長官・副長官に上がっているのが実態である。

ここで1. (2)の間接的カスタマーでの議論を想起して頂きたい。

それはコミュニティーが出来る前の段階であり、上部カスタマーは「コミュニティーの長」という自らの情報サイドを有しておらず、下部カスタマーを通じて、下部カスタマーの情報サイドからインテリジェンスを配布されるという体制であった。つまりわが国の体制は、内閣情報調査室や内閣・合同両情報会議の存在にも拘わらず、未だに首相や内閣官房長官・副長官といった上部カスタマーが、大半の情報を下部カスタマーを通じて提供されるという「間接的カスタマー」の状況に留まっているのである。

## (2) コミュニティーの創造を目指して

わが国は歴史の流れの中で、一度も対外的脅威を深刻に認識することなく、対内的脅威のみを脅威として深刻に受け止めるという体質を身につけてしまった。よって英国と比較すると、米国同様国家安全保障に関する意識は低い。更に先の大戦後も、冷戦の際に先頭に立って東側と対峙し、今再びテロとの戦いの最前線に立っている米国と異なって、わが国は米国の庇護の元に、未だに対外的脅威を深刻に認識しきれないでいる。ここにインテリジェンスの理論上は、わが国に未だにコミュニティーが存在せず、その前段階の、間接的カスタマーの状況に留まっている最大の理由があるのだ。

それでは、わが国でコミュニティーを創造するにはどうしたら良いのだろうか。

わが国が辿ってきた歴史を変えることが出来ない以上、国家安全保障に対する意識も急に変わるものではないだろう。

しかしそれにも拘わらず、今の間接的カスタマー的状況から一歩でも前進して、コミュニティーを作り出せる可能性はある。

そのためにはインテリジェンス関連の省庁が、インテリジェンスの専門家を養成し、かつその専門家をお互いに他の組織に出向させ合うことで、他の組織のインテリジェンスの専門家はどのようなリクワイアメントに接しているのかを理解させることが重要となる。このような経験を通じてインテリジェンスの専門家は、少しずつ自分の組織のリクワイアメントを相対化することが可能となる。つまり「省益あって国益無し」的状況から、国益そのものの理解、つまり国家安全保障に対する意識を急に変えることは出来ないまでも、省益が決して絶対的ではないことを、他の組織のインテリジェンス担当者が処理するリク

ワイアメントを見聞きすることで理解していくことが可能となるのだ。

この点では、わが国は米国に学ぶことが出来る。

米国には、米国のコミュニティーの長である中央情報長官の指令<sup>38</sup>という形で制度化されている「インテリジェンス・コミュニティー・オフィサー・プログラムズ」<sup>39</sup>があるが、この制度の下では、米国の情報組織に勤務する者は、ある程度以上昇進する前に、必ず一定期間自らが所属してきた以外の情報組織に出向して勤務しなければならない。2001年にはこの制度によって、全部で900のコミュニティーの情報組織のポストが、他の情報組織からの出向者によって占められた。また英国のコミュニティーも同様の制度を有している。

また、本稿の趣旨からは完全にはずれてしまうが、折角導入した英国型の内閣・合同情報会議の体制も、更に英国を見習うことで、例えば評価スタッフ制度の導入等により強化する方途は存在するのだ。

米国は、英国に比較して希薄な国家安全保障に対する意識という問題を抱えつつも、コミュニティー・メンバーの統合と独立を巡る試行錯誤、そして「インテリジェンス・コミュニティー・オフィサー・プログラムズ」のような制度によって、国家安全保障をインテリジェンスの面から少しでも高められるように努力してきた。

わが国も、米国以上に希薄な国家安全保障に対する意識を「歴史の問題」としてあきらめる前に、もっと試行錯誤があつて良いと思われる。

—注—

- 1 代表的なものを以下に掲げておく。

Carl, Leo D., *International Dictionary of Intelligence*, U.S.A., Maven Books, 1990

Wilson, William, *Dictionary of the United States Intelligence Services*, U.S.A., McFarland & Company, Inc., 1996

Polmar, Norman and Allen, Thomas B., *The Encyclopedia of Espionage*, U.S.A., Random House, 1997

- 2 Lowenthal, Mark M., *Intelligence, From Secrets to Policy*, Washington, CQ Press, 2000, p.8

- 3 Prescott, John E., and Miller, Stephen H., *Proven Strategies in Competitive Intelligence*, New York, John Wiley & Sons, Inc., 2001, p.309
- 4 Carl, Leo D, op.cit.の定義。
- 5 Joint Intelligence Committee, JIC と略称。
- 6 Central Intelligence Agency, CIAと略称。
- 7 Director of Central Intelligence, DCIと略称。
- 8 詳細は、拙著、*米国のインテリジェンス・コミュニティ — 実体と歴史的経緯 —*、IIPS Policy Paper 270J, 世界平和研究所、 June 2001 参照。
- 9 詳細は、拙著、*米国の情報体制 — 何故英国型の体制は根付かなかったのか —*、IIPS Policy Paper 272J, 世界平和研究所、 September 2001 参照。
- 10 Interdepartmental Intelligence Committee
- 11 Board of Economic Warfare。1943年に Foreign Economic Administration (対外経済委員会)に改組。対外国支援と経済面での戦争遂行を、一元化するために設立された組織。
- 12 詳細は、拙著、*英国の情報体制 — 委員会による取り纏めが機能する条件 —*、IIPS Policy Paper 283J, 世界平和研究所、 January 2002 参照
- 13 Office of the Coordinator of Information
- 14 Office of Strategic Services, OSSと略称。
- 15 Central Intelligence Group, CIGと略称。
- 16 1952年にトルーマン大統領が、信号情報を調整し、取り纏めるために、国家安全保障局 (National Security Agency, NSAと略称) を設置したり、1961年にケネディー政権下でマクナマラ国防長官が、軍事情報を調整し、取り纏めるために国防情報局 (Defense Intelligence Agency, DIAと略称) を設置したりといった例がある。
- 17 トルーマン政権下で、中央情報グループの初代長官だったサウアズが、情報担当の大統領補佐官となったり、ケネディー大統領が生情報を直接ホワイト・ハウスに伝達させて、それを国家安全保障担当補佐官のマクジョージ・バンディーと少人数の国家安全保障会議のスタッフが分析したり、ニクソン政権下でキッシンジャーがCIAの報告を嫌い、情報の専門家を自らリクルートしたりといった例がある。
- 18 David Boren

- 19 David McCurdy
- 20 Director of National Intelligence
- 21 Richelson, Jeffrey T., *The U.S. Intelligence Community*, Colorado, Westview Press, 1999, pp.454-455
- 22 National Foreign Intelligence Program, NFIP と略称。
- 23 National Security Agency, NSA と略称。
- 24 National Reconnaissance Office, NRO と略称。
- 25 CIA局員のエイムズ (Aldrich H. Ames) がソ連に10年間機密を流していたことが発覚した事件。エイムズは、逮捕された米国人スパイとしては最もランクが高かったため、この事件は特にクローズアップされた。
- 26 元国防長官のブラウン (Harold Brown) が委員長を務めたブラウン委員会や、下院に設置されてコンベスト (Larry Combest) が委員長を務めたコンベスト委員会等がある。
- 27 Council on Foreign Relations
- 28 Twentieth Century Fund
- 29 National Presidential Directive 5
- 30 George J. Tenet
- 31 Brent Scowcroft
- 32 National Imagery and Mapping Agency, NIMA と略称。
- 33 Final Report of the Congressional Joint Inquiry Into September 11
- 34 Terrorist Threat Integration Center
- 35 <http://www.nytimes.com/2003/02/15/politics/15THRE.html>
- 36 Assessments Staff
- 37 詳細は、前掲拙著、*英国の情報体制 — 委員会による取り纏めが機能する条件 —* を参照のこと。
- 38 Director of Central Intelligence Directive
- 39 Intelligence Community Officer Programs (ICO Programs)。

## 参考文献

- Carl, Leo D., *International Dictionary of Intelligence*, U.S.A., Maven Books, 1990
- Lowenthal, Mark M., *Intelligence, From Secrets to Policy*, Washington, CQ Press, 2000
- Polmar, Norman and Allen, Thomas B., *The Encyclopedia of Espionage*, U.S.A., Random House, 1997
- Richelson, Jeffrey T., *The U.S. Intelligence Community*, Colorado, Westview Press, 1999
- Wilson, William, *Dictionary of the United States Intelligence Services*, U.S.A., McFarland & Company, Inc., 1996
- 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, 世界平和研究所、 June 2001
- 北岡 元、米国の情報体制—何故英国型の体制は根付かなかったのか—、IIPS Policy Paper 272J, 世界平和研究所、 September 2001
- 北岡 元、英国の情報体制—委員会による取り纏めが機能する条件—、IIPS Policy Paper 283J, 世界平和研究所、 January 2002