

冷戦期における米国インテリジェンスの発展

春名 幹男

米国政府が、文民の情報機関も含めた総合的なインテリジェンス・システムを構築するのは、第二次世界大戦後のことである。戦前・戦中に、フランクリン・デラノ・ルーズベルト大統領が整備したのは軍事情報機関であり、総合的かつ組織的な情報機関の態勢ができるのは戦後になってからのことだ。

米国は戦前・戦中から、米陸軍および海軍の情報部や、戦略情報局（OSS）、連邦捜査局（FBI）などを備えてきた。他に法執行機関であるFBIの国家安全保障部門が戦前戦後、カウンターインテリジェンス（防諜）を担当してきた。

しばしば「中央情報局（CIA）の前身」として言及される第二次世界大戦中のOSSは実は、文民で構成されるCIAとは違い、統合参謀本部の指揮下に置かれた軍の情報機関だった。戦後は文民による情報機関が強化された。その1つ、国務省の情報機関「情報調査局（INR）」は、新たに設立されたが、その記録などの資産と要員は、OSSの一部局「調査分析部（R&A）」から引き継がれたものである。第二次世界大戦前と戦時中、「マジック」と呼ばれた日本外務省の暗号通信やナチス・ドイツの「エニグマ」を傍受した陸軍信号情報部と海軍通信特別部隊は戦後解体され、新たに発足した国家安全保障局（NSA）が信号情報（SIGINT）を一括して担当、一時は10万人近い人員を抱え、米国最大の情報機関として発展し、現在はサイバー空間も担当している。現在のNSA局長ポール・ナカソネ陸軍大将（日系3世）もサイバー司令官を兼任している。

本稿では、米国で戦後の冷戦期に、CIAやINRなど文民で構成される情報機関が発足し、現在では各種専門分野の情報機関を含めて、18もの情報機関を包括する巨大な「インテリジェンス・コミュニティ」を整備するに至った経緯、その運営について述べていきたい。

冷戦期とそれに続く米国情報機関の改革では、以下の5点の問題が大きい影響を与えた。①ハリー・トルーマン大統領による「国家安全保障法」の成立、②各地でレジーム・チェンジをもたらした「秘密工作」に対する反省から情報活動に対する「オーバーサイト」（監視、監督）の措置が施されたこと、③冷戦終結と情報公開の拡大、④9.11米中枢同時多発テロにより真珠湾攻撃並みの大被害を出した大規模テロ被害を繰り返さないためのインテリジェンス・コミュニティ改革、⑤インテリジェンス機関の拡大、である。順を追って改革の経緯を説明していきたい。

1 国家安全保障法の成立

1947年、ハリー・トルーマン大統領が署名し、成立した「国家安全保障法」によって、戦後の軍事・安全保障・インテリジェンス体制の包括的な基盤が構築された。冷戦時代を経て、部分的な改革を加え、現在もその骨格が維持されている。

同法によって発足した新しい機関には、中央情報局（CIA）と空軍、そして空軍が新たに加わって新たに発足した国防総省と拡大した統合参謀本部、さらにホワイトハウスに国家安全保障会議（NSC）がある。国家安全保障の重要な決定を下すに当たって、NSCに軍人トップの統合参謀本部議長、文民の国防長官、さらに国務長官、情報機関トップのCIA長官らにより協議を行うシステムだ。国家安全保障問題担当の大統領補佐官がNSCの事務局長的役割を負う。国家安全保障問題担当補佐官は大統領に最も近い側近の1人であり、歴史的に極めて重要な役割を演じてきたが、法的には就任に当たって上院の承認は必要とされないポストである。

そして、海軍の一部でもある海兵隊も含めた陸海空各軍および国防総省の国防情報局（DIA）も新しい情報機関として、設置されることになる。

「真珠湾調査」の結論

実は、CIAも含めた戦後の米国情報機関は、旧日本軍の真珠湾攻撃に対する反省から生まれた。真珠湾攻撃計画に関して事前に断片的な情報があったにもかかわらず、攻撃を防ぐことができなかったという失敗を繰り返さないためだ。

戦後最初に、米国政府・議会が取り組んだ仕事は、米国が真珠湾攻撃をなぜ防ぐことができなかったのか、調査することだった。米国内では、「故フランクリン・ルーズベルト前大統領が米国を戦争に引き込むために、日本をわなにかけて無防備な真珠湾を攻撃させた」といった噂がなおくすぶっていた。

トルーマン大統領は終戦から2週間後の8月29日、真珠湾の準備態勢が十分でなかった責任は司令官らにある、とする陸海軍の調査報告書を公表した。

米議会はこの報告書に満足することなく、東京湾の戦艦ミズーリ上での降伏文書調印から4日後の9月6日に上院、さらに11日に下院が「上下両院真珠湾攻撃合同調査委員会」（略称：真珠湾委員会）による調査の開始を決議した。

翌1946年6月20日に公表された最終報告書では、「ワシントンとハワイの高官らは攻撃の危険性を感知していた」が、「判断の誤りがあった。怠慢があったわけではない」と指摘した。「ルーズベルトのわな」説は否定した。

報告書は多くの疑問を残した。その中で、省庁間の誤解、インテリジェンスをめぐる各

省庁の「偏見」が指摘された。「提言」の中では、「作戦およびインテリジェンス」の中央集中化、さらに情報分析と情報機関の責任系統の「明確化」を求めることになった。こうした提言が国家安全保障法の策定に生かされることになった。

かくして、上下両院での可決を受けて、1947年7月26日に大統領が署名した「国家安全保障法」によって新たな組織が生まれた。CIAは真珠湾攻撃を防げなかった反省から生まれたと言えるだろう。

世界をリードする体制

国家安全保障法の制定によってもたらされたのは、国務省に加えて、3つの新たな国家安全保障組織を創設したことである。国家安全保障会議（NSC）と中央情報局（CIA）、文民の国防長官だ。

国防長官は、陸軍、海軍に加えて、新たに発足した空軍の3軍を統合した国防総省を率いることになった。

戦時中に、軍部は統合参謀本部や、戦略情報局（OSS）、国務・陸軍・海軍調整委員会（SWNCC）といった組織や協議体を設置していた。しかし戦後も、陸軍省と海軍省を並立させ続けることにトルーマンは、上院議員の時代から反対していた。「こうした統合によって、次の真珠湾を恐れる必要はなくなる」という考えだったという。

この新体制は、米国がかつての孤立主義ではなく、世界で指導的役割を演じるという決意の上に、外交政策でも、軍事作戦でも、情報収集でも優れた機能を発揮できる体制にすることを目指したと言える。

しかし、国家安全保障法の成立に至る道はけわしかった。

陸海両軍とも、統合に反対で、国家安全保障会議の発足で調整機能は十分との見方が強かった。

新たな情報機関について、トルーマンは一時、インテリジェンス機関が「ゲシュタポ（秘密警察）」に発展する恐れがある、との懸念も示していたという。

また、「カウンターインテリジェンス」の任務を負う連邦捜査局（FBI）は権限争いもあって、CIAの創設に反対した。

こうしたCIA創設反対論に対して、ジェームズ・フォレストル海軍長官（後に初代国防長官）やジョージ・マーシャル陸軍参謀総長（後に国務長官）は「戦後の平時の外交政策ではインテリジェンスを含める必要がある」と主張。大統領に「アイズ・オンリー」の形で、「日報」を報告することなども決まった。

かくして、議会も巻き込んだ長期間の論争が決着して、国家安全保障法が成立した。

中央情報長官

トルーマンの前任者、ルーズベルト大統領が適材の人物を選択して任務に就かせる「人事」の大統領だったとすれば、トルーマンは「組織」を形成する大統領だった。ルーズベルトは1941年7月、古い友人のウィリアム・ドノバンを「情報調整官」に任命し、翌年にはCIAの前身、戦略情報局（OSS）を創立して、長官に彼を充てた。

対照的に、終戦の翌9月、トルーマンは突然、OSSを解体した。トルーマンがOSSのドノバン長官を嫌っていたこともあったが、もはや戦時の情報機関は不要との判断だった。戦時のインテリジェンスの勝利は概ね、暗号解読の成功にあった、と彼はみていた。

翌10月、OSSの2部門だけを残した「戦略情報部隊（SSU）」を設置、さらに1946年2月、SSUを引き継いだ形で、各省庁から少数の情報専門家を集めた「中央情報グループ（CIG）」を暫定的に発足させた。CIGのトップに任命されたシドニー・サワーズ海軍少将がそのまま、1947年7月に国家安全保障法に基づき創設されたCIAの初代トップに就いた。

OSSの廃止からCIAの発足まで約2年を要し、その間SSU、CIGと2つの組織でつながざるをえないほど事態が混迷したのは、本格的な文民の対外情報機関であるCIAの発足に対して、上記のように、政府内で反対が強かったため、「難産」となったことを示している。

同時に注目すべきことは、CIA長官に付けられた「中央情報長官（Director of Central Intelligence）」という正式の肩書きだ。CIA長官は単にCIAの長官であるだけでなく、情報コミュニティ全体の長官でもあり、インテリジェンス・コミュニティの長として機能させる狙いがあった。

2 急速に拡大した秘密工作

NSCの決定

CIAには、OSSと同様、情報の収集と分析、そして「秘密工作」を行うことが期待されていた。しかし、国家安全保障法には秘密工作に関する明確な規定は書き込まれていなかった。

現実には、東西冷戦の深刻化とともに、新しい安全保障機関およびインテリジェンス組織を円滑に機能させる具体的な機能を持たせていくことになる。

1947年末に開かれた最初の国家安全保障会議（NSC）で議論されたのは、西欧への「共産主義の浸透」、とりわけイタリアへの共産主義の影響拡大を「心理戦争」で阻止することだった。NSCでは、翌1948年のイタリアの総選挙に向けて、CIAが介入することを認める「NSC4-A」という政策文書案が作成された。

しかしこの文書に対して、初代国務省政策企画局長のジョージ・ケナン（後に駐ソ大使）が政策的不備を指摘したことを受けて廃案となり、翌1948年6月18日に新たに「NSC10/2」という文書が策定され、トルーマン大統領の承認を得て米国で初めて、秘密工作を行う理由と秘密工作自体の定義が概要次のように明記された。

- ・世界平和とアメリカの国家安全保障の利益のために、米国政府の公然の外交活動は、秘密工作によって補強されなければならない。
- ・ソ連やその衛星諸国、共産主義グループの悪意に満ちた秘密工作に対抗する。
- ・秘密工作は、プロパガンダ、経済戦争、破壊工作、地下抵抗運動やゲリラ、亡命解放グループへの支援、反共分子支援を行う。

そして、これらの秘密工作を実施する機関として「政策調整局（OPC）」が新設された。組織的には、OPCは当初CIAとは別個の独立した組織として約2年間機能し、特にその各種工作が監督・管理されることはなかったと言われる。OPCがCIAの傘下に入ったのは、朝鮮戦争勃発後の1950年10月で、1952年にはCIAの工作部門「特殊工作部（OSO）」と合併し、「計画部門（DDP）」となった。

OPCの要員は朝鮮戦争を境に急増、発足時302人だったが、1951年には2,812人まで10倍近くに膨れ上がり、海外支局はその間に7から47に約7倍増となった。

1952年10月23日に行われたNSCは、3年前のNSC10/2文書に加えて、NSC10/5文書を承認した。この中で「秘密工作の早期拡大は国家的責任」と認め、世界各地で工作を強化することを決めた。

日本における秘密工作は当初、OSO系の60-70人が東京、OPC系の50-100人が横須賀に基地を置き、別々の工作を行っていた。OPC要員は中国大陸にいると想定された反共ゲリラを支援する工作を担当したという。

OPC部長だった伝説的な大物スパイ、フランク・ウィズナーは1952年、フランスが提案した4大国首脳会議にヨシフ・スターリン首相が出席すれば乗用車に爆弾を仕掛けるといった計画案を立てた。またデズモンド・フィッツジェラルドは毒を仕込んだペンでキューバのカストロ首相を暗殺する計画を進めたこともあったという。

秘密工作の拡大

しかし、これ以後の歴代政権は、秘密工作に関して「オーバースイト」（監督）のあり方を探っていくことになった。

1953年1月発足したドワイト・アイゼンハワー政権は「工作調整委員会（OCB）」を設

置して、秘密工作进行を監督する方向を探った。1954年3月15日、アイゼンハワー大統領は「NSC5412」を承認し、CIAが秘密工作进行を行うに当たっては、OCBと協議することを義務付けた。

さらに翌1955年12月28日策定のNSC5412/2では、CIAは国務・国防長官が指名した両省の次官補以上の高官および大統領の代理と秘密工作に関して協議することを義務付けた。

当初、こうした協議の場は「5412委員会」と呼ばれ、1957年以降は「特別グループ」に改名した高官の委員会が秘密工作进行を監督・管理することになった。

1958年5月の日本の総選挙に向けては、特別グループが設置されたことが明らかになっている。

ジョン・F・ケネディ政権では1962年の「キューバ危機」の際や「カストロ政権打倒計画」の検討時にも、特別グループで協議が行われた。ケネディ暗殺後の1964年6月、ジョンソン政権はその名前を「303委員会」に変更。その後ニクソン政権は「40委員会」と改名、さらにフォード政権は「工作助言グループ」、カーター政権は「NSC特別調整委員会」、レーガン政権は「国家安全保障計画グループ」と名称および構成メンバーが変化した。

しかし、現実には、5412委員会や303委員会、40委員会などは、決して秘密工作の妥当性を問うオーバーサイトの監督機関ではなく、秘密工作进行を前向きに決定する機関として機能していた。

暗殺工作とチャーチ委員会の厳しい追及

1972年に発生し、ワシントン・ポスト紙のボブ・ウッドワード記者らによるすっぱ抜き報道が続いて、議会が調査を進めた「ウォーターゲート事件」では政府が揺れた。追い詰められたりチャード・ニクソン大統領は1974年に辞任する事態になった。

この事件がきっかけになって、CIAによる度を越した秘密工作に対しても、連邦議会のメスが入られることになった。フランク・チャーチ上院議員（民主党）が委員長を務めた「上院情報活動に関する政府活動調査特別委員会」（チャーチ委員会）による調査活動では、驚くべき事実が明らかにされた。

1975年に発表された報告書によると、CIAが絡んだ秘密工作の際に、外国の政府首脳あるいは高官が暗殺あるいは暗殺未遂に遭った4件の事件の概要は次の通りであった。

1. ザイール（現コンゴ）のパトリス・ルムンバ首相：1960年秋、ドワイト・アイゼンハワー米大統領がルムンバ首相に関して強い憂慮を示したのを、アレン・ダレスCIA長官が暗殺を指示されたと受け取り、CIA工作員に指示して毒物を現地に送付、CIA

職員はルンバ首相への接近を図った。1961年のルンバ首相暗殺は、CIAと無関係に実行された。

2. キューバのフィデル・カストロ首相：米国は1960-65年、カストロ首相暗殺を謀った。米国のマフィアや亡命キューバ人を使い、計画を進めた。
3. 南ベトナムのゴ・ジン・ジエム大統領：大統領と弟のヌー氏が南ベトナム軍将官によるクーデターの際に殺害された。米国はクーデターを支援したが、米国が暗殺を望んだ証拠はない。殺害は米国の関与なしに行われた。
4. チリのルネ・シュナイダー陸軍参謀長：1970年10月25日、3日前の誘拐事件で抵抗したシュナイダー陸軍参謀長が銃創で死亡した。シュナイダー氏は、サルバドル・アジェンデ氏の大統領就任を防ごうとする軍部のクーデターに反対して誘拐され、死亡した。米国政府は、反アジェンデの軍部に対して、金銭的支援、自動小銃などの支援を続けた。

このほかにも、CIAはイランやインドネシアなどで外国政府指導者の打倒を狙った秘密工作を行っているが、政府側が情報公開を拒み、調査は行えなかったようだ。

こうした事件が公表され、大きい反響を呼んで、1976年大統領選挙では、ニクソン大統領に対する刑事訴追を免責した共和党のジェラルド・フォード大統領が落選。民主党のジミー・カーター大統領が当選した。

カーター政権下の1980年9月、史上初めて情報機関に対する連邦議会の監督権限を認めた「インテリジェンス・オーバーサイト法」が可決成立した。これにより、チャーチ委員会を常設委員会化した形の、上下両院「情報特別委員会」がオーバーサイトの任務に当たることが決まった。

近年はまた、連邦議会の代表として、民主・共和両党の上下両院のトップと情報特別委員会正副委員長の計8人の「ギャング・オブ・エイト」に対して、事前に秘密工作について説明する慣行が定着している。

このほか、フォード大統領が1976年2月19日、さらに続いてロナルド・レーガン大統領が1981年12月4日、外国指導者の暗殺に米国が関与することを禁止する大統領命令に署名した。

3 ソ連崩壊・冷戦終結と情報公開

「デモクラシー」と「シークレシー」の共存

1991年末のソ連崩壊と冷戦終結という事態を受けて、米連邦議会ではCIA不要論が

論議されるに至った。特に民主党のダニエル・モイニハン上院議員はCIAがなくても、国務省の情報機関で十分代替できるとの見解を表明して話題になった。

これに対して、CIAは異例の情報公開を継続することによって、「CIA不要論」に対抗した。先述したNSC10/2などの文書はそうした経緯の中で、公開された。

1993年以降、数年間にわたってCIAは、メディア、シンクタンク、外交官、大学の専門家らを招き、連続してシンポジウムを開催し続けた。当時、通信社の3度目の米国駐在でワシントンにいた筆者は可能な限り、シンポジウムに参加した。テーマ別に、秘密文書が公開され、そのテーマに関して議論する催しは極めて有益だった。しかし、それで十分世論が納得した、ということではなかった。

米国の情報機関は今なお、秘密工作に関する文書は非公開、という原則を維持している。情報機関は今後も、「デモクラシー」か「シークレシー」かという、相反する課題を永遠に突き付けられるだろう。いかにして「デモクラシー」と「シークレシー」をバランス良く共存させるかという課題に、時代の移り変わりに従って、答えていかなければならない。今後とも、「公開」、つまりデモクラシーの比重が重みを増していく可能性は十分ある。

4 9.11テロと情報機関改革

防ぐことができたはずの9.11テロ

真珠湾攻撃に並ぶほどの死傷者・被害を出した2001年のアメリカ中枢同時多発テロは、インテリジェンス機関に対して、重大な課題を突き付けた。

同時多発テロは、CIAとFBIが円滑な対応策をとっていたら、予防できた可能性があった。「真珠湾」よりもっと明確に、情報機関の責任が指摘された。9.11テロの19人の犯人が事前に米国に入国していた事実はCIAにより探知されており、CIAとFBIが連絡を密にして所在確認を続けていたら、事件前にテロを止められた可能性があった。

情報機関改革

このテロ事件後、米議会と大統領はトーマス・ケーン元ニュージャージー州知事を委員長に、全員で10人の超党派の委員から成る中枢同時多発テロを調査する独立調査委員会を設置し、2004年に詳細な事実に即した最終報告書を発表した。ここではそのファクツについて言及しないが、「勧告」で情報機関改革を提案したことに触れておきたい。

勧告の第一は、「中央情報長官」に代えて、「国家情報長官」を設置すること。国家情報長官に、①特別な課題について設置する国家情報センターを管理する、②国家情報計画を運営し、各情報機関を監督する——という任務を与える。

勧告の第二は、CIA 長官に対して、① CIA の分析能力を再建すべき、②人的情報 (HUMINT) 能力を強化すること——などを挙げている。

最終報告書発表はジョージ・ブッシュ大統領（子）が再選を目指す大統領選挙の年であり、大統領はこれらの勧告を直ちに取り入れ、新たに国家情報長官 (DNI) の設置を提案、議会も賛成した。

こうした提案は、「2004年インテリジェンス改革テロ防止法」に盛り込まれて可決、施行され、新たに国家情報長官 (DNI) がインテリジェンス・コミュニティ (IC) を率いることになった。

これにより、それまで「中央情報長官」の肩書きを与えられていた CIA 長官は名実ともに Director of Central Intelligence Agency となり、IC を率いる任務を解かれた。

かくして、各機関などからの出向者も入れて設置されている3つの国家情報センター、国家反拡散・生物安全センター (NCBC)、国家防諜安保センター (NCSC)、国家対テロセンター (NCTC) は DNI の監督下に置かれた。これによりまさに、「1947年国家安全保障法」以来の大きな情報機関改革が実行された。

現在のアブリン・ヘインズ DNI 長官 (初の女性 DNI 長官) は、国家情報会議 (NIC) 議長も兼ねており、DNI がインテリジェンス・コミュニティを統括する機能が明確になった。インテリジェンス・コミュニティ自体の存在が初めて法的に確認されたのは、1981年12月ロナルド・レーガン大統領の大統領令だったが、この改革でより任務の内容が明確化した。

対テロ戦争に対する批判

米中枢同時多発テロは国際テロ組織「アルカイダ」の犯行であり、その組織をリードするウサマ・ビン・ラディンを匿っていたアフガニスタンに対して、米軍を中心とする多国籍軍が侵攻したことは世界の多くの人に理解された。

しかし、そうした議論の延長線上でテロの背後にイラクの陰謀があるとか、イラクが大量破壊兵器を開発したといった誤った情報がまことしやかに伝えられ、イラク戦争に突入したことは、米国インテリジェンス機関にとって大きい失敗となった。

こうした対テロ戦争の失敗に加えて、テロ容疑者に対するイラク「アブグレイブ刑務所」の人権侵害事件や「ウォーターボーディング (水責め)」といった拷問で自白を強要するといった事件が明るみに出た。

このため、DNI 長官の指揮下で、「オーバーサイト」の立場から、人権やプライバシー、雇用機会均等、多様性、監察官といった問題に関わるオフィスも設置された。

5 ハイテク下の膨張と情報漏洩

ICの肥大化

ICは今や、国家情報長官事務所（ODNI）を含めて、以下の18もの情報機関（うち9機関は国防総省傘下）で構成され、巨大化している。

独立機関: 国家情報長官事務所、CIA

国防総省傘下: 空軍情報部、陸軍情報部、国防情報局、海兵隊情報部、国家地理空間情報局（NGA）、国家偵察局（NRO）、国家安全保障局（NSA）、海軍情報部、宇宙軍情報部

他省庁傘下: エネルギー省情報防諜事務所、国土安全保障省情報分析事務所、沿岸警備隊情報部、司法省・FBI、麻薬取締局国家安全保障情報事務所、国務省情報調査局、財務省情報分析事務所

2010年10月3日付ワシントン・ポスト紙によると、「トップシークレット」のセキュリティ・クリアランスを持つ者は85万4,000人に達した。またDNI事務所が毎年公表しているインテリジェンス関係機関の予算総額は2022年に864億ドル（約12兆960億円）もの額に上った。情報機関の肥大化である。

同時に、情報のデジタル化、ハイテク化が進んだ。対テロ戦争の末期、バラク・オバマ大統領の時代には、大物テロリストをドローンで殺害する作戦をCIAの準軍事グループが実行して、それなりの実効を挙げた。しかし、大物テロリストには米国籍を持つ者がいて、裁判なしで自国民を殺害する法的権限が大きい問題になった。

情報漏洩

また、大量のデジタル情報漏洩が相次ぎ、大きい問題となった。2010年には、情報公開サイト「ウィキリークス」に米兵がイラクの基地で軍事通信ネットワークからダウンロードした約25万通もの外交文書が漏洩した。スキャンダラスな内容もあり、各国はその対応に追われた。

また、元NSA契約職員のエドワード・スノーデンがダウンロードした情報機関の文書が漏洩した。情報の「秘匿性」を守る体制に問題があった。巨大組織が抱える問題は今後もし起きる恐れがある。

対テロ戦争で対中露監視が後退

地政学的な問題では、2001年の同時多発テロ以後、対テロ戦争に集中した結果、中国とロシアに対する警戒態勢が後退したことが近年大きい問題として指摘され始めた。深刻な国際情勢の現状が、米国インテリジェンス機関が抱える問題点を象徴的に指し示している。