

インテリジェンスの組織論的研究

Theoretical Analysis of Intelligence

－米インテリジェンスに見る課題と展望－

Challenges and Prospects on the U.S. Intelligence

国際協力学研究科

安全保障専攻

指導教授 川上高司

1 D 7 5 7

樋口敬祐

目次

序章 はじめに	1
1 問題の提示	1
2 インテリジェンス研究における「インテリジェンスの失敗の研究」	2
3 研究方法	6
4 本文の構成	7
5 用語の定義	9
第1章 インテリジェンスの失敗	32
第1節 インテリジェンスの失敗とは	32
第1項 奇襲を回避することの困難性	32
第2項 インテリジェンスにおけるバイアスの存在	34
第3項 インテリジェンスの限界	37
第2節 インテリジェンスの失敗に関する事例研究	38
第1項 冷戦終結前までのインテリジェンスの失敗の事例と問題点	40
第2項 冷戦終結前までのインテリジェンスの失敗から問題点の抽出	52
第3項 冷戦後のインテリジェンスの失敗の事例と問題点	58
第4項 冷戦後のインテリジェンスの失敗から問題点の抽出	74
第3節 インテリジェンスの失敗に見られる主要な問題点のまとめ	75
第2章 組織論・組織文化とインテリジェンス組織	78
第1節 組織論の変遷	78
第2節 組織構造論	82
第1項 組織構造は環境に依存	83
第2項 組織構造は技術に依存	85
第3節 組織構造の形態	88
第1項 機能別組織（職能制組織）	88
第2項 事業部制組織	89
第3項 プロダクト・マネージャー制組織	91

第4項	マトリックス組織	92
第4節	組織論のインテリジェンス組織への適用	93
第1項	組織構造の時代的変遷	93
第2項	組織論的アプローチ	94
第5節	インテリジェンス組織文化	96
第1項	組織文化とは	96
第2項	インテリジェンス文化の特徴	99
第3章	主要国のインテリジェンス組織と文化	102
第1節	インテリジェンス・コミュニティとその類型	103
第2節	中央集権型	105
第1項	ドイツのインテリジェンス組織	105
第2項	ロシアのインテリジェンス組織	120
第3項	中国のインテリジェンス組織	128
第3節	委員会型	143
第1項	英国のインテリジェンス組織と文化	144
第2項	イスラエルのインテリジェンス組織	164
第3項	フランスのインテリジェンス組織と文化	174
第4節	中間型（日本のインテリジェンス組織）	184
第1項	日本のインテリジェンス組織の歴史	184
第2項	インテリジェンス・コミュニティの概要	207
第3項	日本のインテリジェンス文化の特徴	225
第5節	中間型から中央集権型へ（米国のインテリジェンス組織）	227
第1項	米国のインテリジェンス組織の歴史	227
第2項	インテリジェンス・コミュニティの概要	240
第3項	米国のインテリジェンス文化の特徴	252
第4章	組織論からみたインテリジェンス組織の特徴	255
第1節	指揮系統の二重構造	255

第2節 官僚制組織としての特徴	256
第1項 官僚制組織の順機能	256
第2項 官僚制組織の逆機能	257
第3項 官僚制組織の逆機能の顕在化	257
第3節 民間企業と政府機関との違い	260
第1項 政府機関への組織論の適用	260
第2項 インテリジェンスの対象範囲と費用対効果	261
第3項 インテリジェンス組織のプロダクトと商業（販売、営業）機能	262
第4項 組織能力向上の意識	263
第5項 管理機能不十分（総合、統合、調整、指令）	264
第4節 プロイセン参謀本部のインテリジェンス組織への影響	265
第5節 主要国のインテリジェンス組織構造と機能	267
第5章 インテリジェンス組織の問題点の解決策（米国の事例を基に）	271
第1節 組織統合必要論 vs 組織統合不要論	272
第1項 組織統合必要論	272
第2項 組織の統合不要論	275
第3項 組織論的統合のアプローチ	277
第4項 インテリジェンス組織の統合の必要性	279
第2節 米インテリジェンス組織の統合	280
第1項 国家情報長官設立の可否をめぐる従前の議論	280
第2項 国家情報長官制度の概要	281
第3項 従来の中央情報官制度との差異	282
第4項 国家情報長官による対策	295
第3節 組織統合の歴史的確執とその解消	306
第1項 CIAの創設と軍の情報組織との関係	306
第2項 湾岸戦争におけるCIAの軍事情報支援の態度	307
第3項 冷戦後のCIAによる軍への協力に向けた動き	309
第6章 米国のインテリジェンスの問題点は解決したのか	311

第1節 国家情報長官設立に関する評価	3 1 1
第1項 適応不十分とする評価.....	3 1 1
第2項 進展したとする評価.....	3 1 4
第3項 ある程度進展したとする評価.....	3 1 8
第4項 評価のまとめ.....	3 2 0
第2節 組織論からみた評価と組織構造改革では解決できない課題と対策	3 2 1
第1項 組織論的評価と対策.....	3 2 1
第2項 組織構造の改革では解決できない課題の所在と対策	3 2 8
第3項 インテリジェンスの共有と保全のバランス.....	3 4 5
第4項 今後の展望.....	3 5 0
終章 総括と今後の研究の展望	3 5 3
第1節 インテリジェンスの失敗	3 5 3
第1項 インテリジェンスの失敗とは.....	3 5 3
第2項 インテリジェンスの失敗に関する事例研究.....	3 5 5
第2節 組織論・組織文化とインテリジェンス	3 5 6
第1項 組織構造の形態.....	3 5 6
第2項 組織構造論のインテリジェンス組織への適用.....	3 5 8
第3項 インテリジェンス・コミュニティとその類型.....	3 6 1
第4項 組織論からみたインテリジェンス組織の特徴.....	3 6 5
第3節 米国におけるインテリジェンス組織の問題点の解決策	3 7 0
第1項 組織統合必要論 v s 組織統合不要論.....	3 7 1
第2項 米インテリジェンス組織の統合.....	3 7 3
第3項 米国のインテリジェンスの問題点は解決したのか.....	3 7 8
第4節 今後の研究の展望	3 8 7
あとがき	3 9 2
参考文献	3 9 8

序章 はじめに

1 問題の提示

米国のインテリジェンスに関する研究では、1941年の日本軍の真珠湾攻撃により米国が奇襲を受けた大きな要因の一つとして「インテリジェンスの失敗」が挙げられている。その教訓をもとに、米国においてはインテリジェンス・コミュニティを設立しその組織を充実発展させてきた。しかしながら、冷戦後においてもインテリジェンスの失敗はあり、2001年に9.11テロを事前に探知できなかったこと、2003年のイラク戦争において、イラクが保有していたとされるWMDを発見できなかったという事例が、広く知れ渡っている。両事案については、それぞれ調査委員会が設置され、両者に共通の主要な問題点の一つとして「インフォメーションは有ったにも関わらずそれが共有されず、各組織からのインテリジェンスが統合されていないこと」が問題点として指摘された。その対策としてインテリジェンスを統合するための組織の必要性についての議論が盛んになされた。結果的には、米政府は、各種調査委員会の勧告を受け入れた形で、既存の情報組織の上に立ちインテリジェンスを統合するための国家情報長官を新設することとなった。

しかし実は、このようなインテリジェンスを統合する機能・組織の必要性は、インテリジェンス・コミュニティ設立後たびたび議論されていたもののなかなか実行されなかったという経緯がある。9.11やイラク戦争における失敗が国民や政府に与えた衝撃が極めて大きかった結果、従来進まなかった改革案が一举に進展し、国家情報長官は設立されたといえよう。

したがって、国家情報長官を設けたことによりインテリジェンスに関する長年の問題が解決したかのように見えるが、必ずしもそうとは言えない。例えば、UCLA 助教（2005年）のエイミー・ゼガート¹は、統合はまだまだ不十分であり、より中央集権的にならなければ問題は解決しないと主張する。それに対

¹ Amy B. Zegart, "September 11 and the Adaptation Failure of U.S. Intelligence Agencies," *International security*, Vol. 29, No. 4 (Spring 2005), pp. 78-111.

してコロンビア大学国際公共政策大学院教授のリチャード・ベッツは、そもそもインテリジェンスは、本質的に中央集権に馴染まないとしている。また、ジェフリー・リッチェルソン²、ブルース・バーコウィツ、グレゴリー・トレバートンなどは、単にインテリジェンス・コミュニティの組織やシステムを変更しただけで問題を解決できるわけではなく、その国の歴史や文化も加味しなければ上手く行かないとしている。

本論文においては、まず米国のインテリジェンスの失敗の事例研究から問題点を抽出する。その中で問題となった組織に関する理論及び主要国のインテリジェンス組織の発展を確認し、組織論をインテリジェンス組織への適用を試みる。その後、米国の組織の改革について概観することにより、組織の新設が適切なのか、そうではないのか、組織新設だけでは対応できないとされる問題点とは何かを明らかにしたうえで、どのような施策がインテリジェンスの失敗への対応に必要なのかを検討する。

米国のインテリジェンスの失敗や対策から見える問題点などを明らかにすることが引いては、今後の我が国におけるインテリジェンス組織のあり方を考える上での一助になると考える。その点で本研究は意義があるものとする。

2 インテリジェンス研究における「インテリジェンスの失敗の研究」

インテリジェンスを学術的に研究し始めたのは、恐らく「米国のインテリジェンスの父」とも言われるイェール大学の歴史学部の教授から CIA の分析官となったシャーマン・ケントであろう³。彼は、1949 年『米国の世界政策のための戦略インテリジェンス』を著し、それが契機となり CIA にリクルートされ

² Jeffrey T. Richelson, *The U.S. Intelligence community 4th edition*, Boulder: Westview Press, 1999.

³ 1954 年にラディスラス・ファラゴが “WAR OF WITS” を発刊。日本では 1985 年『知恵の戦い』として発刊されている。1957 年にはワシントン・プラット准将が “Strategic Intelligence Production” を発刊。日本では 1963 年に『戦略情報』として発刊されている。

た。その著書の中では、インテリジェンスは知識、組織、活動であるとされている。それ以降、インテリジェンスそのものが次第に研究されるようになった。特に、米国では1990年代後半から2000年代に入ってインテリジェンスの研究・教育に関する需給はともに拡大している。これは、9.11やイラクのWMD問題などを契機として一般社会におけるインテリジェンスへの関心が高まったこと、企業のビジネス活動上必要なインフォメーションの収集・分析、秘密漏洩への対策などビジネス・インテリジェンスに関する学術的な研究・教育の需要が高まっていること、インテリジェンス・コミュニティー側からの優秀な人材確保のためのインテリジェンス教育への需要が高まっていることなどが背景にあると思われる⁴。

英国においては近代的なインテリジェンス組織の設立は、1909年にそのルーツを見ることができる。その後、多くのインテリジェンスに関連する本は出版されたが、本格的にインテリジェンスが主題として研究された文献としては、1970年代半ばまで待たなければならなかった⁵。その後の30年でインテリジェンスに対する世間の認識が高まるにつれ、インテリジェンスに関する研究は発展している⁶。

しかし、まだまだ発展途上である「インテリジェンス研究」は、その領域が明確に分かれているわけではなく様々な専門の研究家がいてそれぞれ成果を発表しているようである。例えば1980年代後半、最初にインテリジェンス研究をアカデミックな分野として区分した人物の一人であるスタフォード・トマス

⁴ 小林良樹「米国の大学院におけるインテリジェンス研究及び教育の状況」、立花書房、(警察学論集、第60巻、第3)2007年、p131-160を参考。

⁵ J.C. Masterman, *The Double-Cross System in the War of 1939-1945* (London: Yale University Press, 1972). F.C. Winterbotham, *The Ultra Secret* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1974). など、(Wesley Wark, “The Study of Espionage: Past, Present, Future?” *Intelligence and National Security.*), NO.3 (July 1993)を参考)

⁶ Michael S. Goodman, “Studying and Teaching About Intelligence: The Approach in the United Kingdom” *Studies in Intelligence CIA*, Vol 50, No 2, 2006)

はインテリジェンス研究のアプローチを、特定の年代や期間における事例研究といった歴史的・伝記的アプローチ、インテリジェンスの活動やプロセスに焦点を当てた機能的アプローチ、インテリジェンス機関や組織を研究する構造的アプローチ、政治的要求や政策決定の場面などに焦点を当てた政治的アプローチの4つに区分した⁷。その後も研究分野は進化しているため、近年の米国の大学院における教育のカリキュラム⁸などを参考にインテリジェンス研究の分野を俯瞰するとともに「インテリジェンスの失敗の研究」がどのような位置にあるのかを検討する。

(1) インテリジェンスそのものを研究する分野

インテリジェンスとインフォメーションとの違い、インテリジェンス・サイクル理論などを学ぶもの、ヒューミント、シグント、イミント、オシント、マシンントといった情報収集の特性などをミクロ的に研究するアプローチ

(2) インテリジェンスの組織・構造を研究する分野

リーダーシップと組織論、組織運営論、情報通信技術システム論、各国のインテリジェンス・コミュニティーそのものの研究、各国のインテリジェンス・コミュニティーの比較など、コミュニティー一般に関する事項について研究するアプローチ

(3) インテリジェンスの理論と実践を研究する分野

分析・思考における理論、分析手法、戦略インテリジェンス分析の管理、分析的ライティング技術などを研究するアプローチ

(4) 歴史研究の分野

特定の国や時代のインテリジェンスに関連した歴史を研究するものや、もっと普遍的にインフォメーションの伝達速度の進歩などインテリジェンスの進化

⁷ Stafford T. Thomas, “Assessing Current Intelligence Studies,” *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 2, No. 2 (1988):p239.

⁸ ジョンズホプキンス大学：インテリジェンス分析学修士号コース、マーシーハースト大学：インテリジェンス実務修士号コース、ジョージタウン大学：国家安全保障修士号コース、ボストン大学国際関係学部：国際関係論修士号コース、ジョージワシントン大学エリオット国際関係学院：国際関係論修士号コースなど

や変化を研究するアプローチ

(5) 政治、政策決定における分野

政治や政策決定においてインテリジェンスが如何に活用されたかを研究するアプローチ

(6) ビジネス・インテリジェンス分野

国家安全保障の世界で培われたインテリジェンスをビジネスに適用するビジネス・インテリジェンス（コンペティティブ・インテリジェンス：CIとも言われる）は、米国では1980年代から普及しはじめた。この分野は、米国のハーバード・ビジネス・スクールや、ウォートン・スクール・オブ・ビジネスなどで先端的に研究されてきた「意思決定の改善」などのアプローチも含んでいる。

(7) カウンターインテリジェンスなどに関する分野

カウンターインテリジェンスやカウンターエスピオナージなど相手の情報収集へ対抗する手段などを研究するアプローチ

(8) テロ、災害インテリジェンスに関する分野

インテリジェンスをテロ対策や災害対策の視点から研究するアプローチ

(9) インテリジェンス活動の監視に関する分野

議会によるインテリジェンス活動の監視（オーバーサイト）に関する研究、市民社会における人権問題とインテリジェンスの関係などから研究するアプローチ

(10) 他の分野との関連で研究される分野

国際関係論、地域研究、安全保障論、行政学、政府組織管理論などを研究する上での基礎として研究するアプローチ

以上のようにインテリジェンスは多岐にわたる分野において研究がなされているが、インテリジェンスの失敗については、インテリジェンスと戦略的奇襲の関係などインテリジェンスに関わる歴史を研究する分野からのアプローチが多い。

また、インテリジェンスの組織を研究する分野、インテリジェンスの理論と実践を研究する分野とも非常に関連が深い。

一般的に、失敗に関する研究は原因を究明し、そこから教訓を得て失敗を繰

り返さないため、それらに関する知識を配布するために行われるが、インテリジェンスの失敗の研究も歴史や理論と実践を関連付けながら主としてそのために行われるべきであると考える。

3 研究方法

上述したように失敗の研究の目的は、主として失敗の原因を明らかにしてその対策を立てることで、将来的に同様の失敗に陥ることを低減することにある。本論文においては、米国インテリジェンス・コミュニティを主対象としてインテリジェンスの失敗を研究するが、まず米国の主要なインテリジェンスの失敗の事例から問題点を抽出し、インテリジェンスの失敗とは何か、その原因を明らかにする。冷戦後の失敗の代表例の9.11テロやイラク戦争に関する各種調査報告書では、その失敗を回避する対策としてインテリジェンスを統合することが重要な点として指摘されている。インテリジェンスを統合するための強力な組織を設立することは、対策として普通に考えられ一般にも受け入れられやすいことであり、現に過去のインテリジェンス失敗の際にも何度も同様の検討がなされていた。しかし、実際にはその当たり前と考えられることがなかなか実行されなかった。なぜ、インテリジェンスを統合するための組織が、なかなか設立されなかったのかを解明するため、米インテリジェンス・コミュニティの主要な変遷を概観しながら検討する。インテリジェンスの統合の必要性については、主として組織構造の理論を利用するとともに、他の主要国のインテリジェンス・コミュニティやインテリジェンス組織との比較により考察する。さらに、米国においてはインテリジェンスを統合するための組織はやっと新設されたものの「組織の新設だけでは対応できない」と指摘されるインテリジェンス上の課題は何かを明らかにする。

最後に、研究した結果に照らし合わせて、我が国のインテリジェンス・コミュニティを考察することにより、その潜在的問題点を明らかにし、我が国のインテリジェンス・コミュニティの在り方を考える参考にできればと考えるものである。

但し、冒頭で強調しておきたいことは、そもそもインテリジェンス組織は、

できるだけその構成や活動内容を秘密にしておくことが原則であり、国によって透明性は全く異なる。そのため、公開情報に基づき、情報組織や活動の内容について記述するには多くの制約事項もあり、各国の情報組織を同じレベルで論じることはできないということである。

4 本文の構成

本論文は、序章及び終章を入れて8章構成になっており、第1章では、米国の主要なインテリジェンス活動を事例研究としその不備をきたした要因を抽出した。そこからはインテリジェンスサイドに起因するもの、政治サイドに起因するもの、インテリジェンスと政策の両サイドに起因するもの三つにインテリジェンスの失敗要因があげられ、その根底にインテリジェンスの組織構造を解明することの必要性の解明を試みた。

第2章では第1章で明らかになったインテリジェンス組織の理論的解明を行っている。組織構造は簡単なものからより複雑なものへと機能別組織、事業部制組織、プロダクト・マネージャー組織、マトリックス組織と大きく分類される。さらに、組織を取り巻く環境変化が組織構造に大きな影響を及ぼす。つまり、外部環境の変化が小さい場合、機能別組織のような単純で集権的な組織構造が適しているが、外部の環境変化が大であれば、マトリックス組織のような高度の分権と集権を兼ね備えた複雑な組織構造が必要となることが解明された。

第3章では、主要国のインテリジェンス組織と文化を考察し、その比較において米国インテリジェンス・コミュニティの特徴を明らかにした。インテリジェンス・コミュニティの類型を、中央集権型、委員会型及びその中間型に区分すると、中央集権型としてドイツ、ロシア、中国、委員会型として英国、イスラエル、フランスが、両者が混在する中間型として日本型が挙げられる。米国のインテリジェンス・コミュニティは中間型から中央集権型へと移行したが、そこでのコミュニティを取り纏める機能は弱く、インテリジェンスの失敗の度にその強化が提案されるが、軍などの反発により、2005年ま

では実質的な強化はなされなかった。

第4章では、組織論から見たインテリジェンス組織の一般的特徴につき考察している。インテリジェンス組織の起源はプロイセン参謀本部にあり、そこでは典型的な官僚制組織が存在した。第一次大戦前までは主要国のインテリジェンス組織は、戦争のための軍事情報収集のため設けられていたが、第一次大戦において総力戦を経験した各国⁹は、その後軍事のみならず、政治、経済など幅広い情報収集の必要性が生じたため、各情報機関の活動を調整し、情報の一元化を図るためのインテリジェンス・コミュニティを設置した。しかし、そこでは各情報組織の直属の上司とインテリジェンス・コミュニティの「長」との二重の指揮構造になり、情報のフローに支障をきたすという官僚制の欠点が存在することが解明できた。

第5章では、米国のインテリジェンスを統括すべく新設された国家情報長官の新設を巡る意見の対立、CIAと軍の確執などの経緯と国家情報長官制度の概要について分析した。

それを受けて第6章においては、国家情報長官の設立後の評価、さらに、米国のインテリジェンス組織の構造改革だけでは解決困難な課題と展望を明らかにした。本章が本論文の結論部分である。ここで結論の概要を述べるならば、インテリジェンスの完全な履行というのは困難であるが、その失敗の軽減は可能である。そのためには高度な分権化を保ちつつ集権化されたマトリックス組織が必要である。DIA（国防情報局）をはじめとする米国のインテリジェンス組織は未だ発展段階にあるが、そこでは従来の機能別的組織から、地域・機能別に各組織から要員を集める情報センターなどマトリックス的組織への変革等が行われている途上である。そして、そこには、組織構造の変革とともにインテリジェンス活動、インテリジェンスと政策間の関係、インテリジェンス文化、インテリジェンスの共有と漏洩、アナリストの確保と育成、分析方法等の

⁹ 第一次世界大戦を、我が国がほとんど経験しなかったことが、日本のインテリジェンスが欧米主要国に比べて発展しなかった理由ともされている。

課題の並行的解決が必要である。将来の展望を見るうえでは組織構造的には、DIAにおける改革成功の可否が、同コミュニティの改革の成否の一つの指標となると考える。また、組織構造以外の分野の改善は組織構造図の変更のように分かりやすく目に見えやすいものではないことが多く、これらの施策を実践することは、かなりの困難があると考えられる。

そして、実はこれらの解決策は、我が国の情報組織の問題点を解消する上においても検討すべき事項であり、その動向を研究することは、我が国の情報組織を検討する上で極めて役に立つものと考えられる。ちなみに、我が国の情報機関の欠点としては、重要な情報が「関係機関に回らず」「政府中枢に上がらず」「外部に漏れる」ということが長年指摘されてきた。しかし、これらと同様のことは米国やその他の主要国においても問題になった事項であり、かつ、完全に解消されているわけではない。各国もインテリジェンスの失敗を繰り返しながら改善の努力を重ねているのである。

終章は、本論文のまとめとして、各章で述べた事項を概観したうえで、さらに、今後の研究課題として、政策サイドの失敗に焦点を当てた事例研究、今回取り上げなかった韓国、カナダ、オーストラリアといった国々の情報組織の研究などを挙げた。

5 用語の定義

以下本論文で使用する重要な用語について定義する。

(1) 情報とは

「情報」という言葉は、中国から来たものではなく日本で作られ1876(明治9)年出版の日本陸軍の翻訳教範「仏國歩兵陣中要務實地演習軌典」において訳語として初めて使用されている。原語はフランス語の *renseignement* (ランセニョマン) で、翻訳者の酒井忠恕(タダヒロ)陸軍少佐は「情報」を敵の「情状の知らせ、ないしはようす」という意味で用いている。初期のころは「情報」と「状報」

が併用されたが、1890年頃から情報に統一されていった¹⁰。このように「情報」は元々軍事用語として用いられていたが、次第に一般化し、日清、日露戦争の記事で新聞用語として定着、その後国語辞典にも収録されるようになった。また、第二次大戦後は、情報理論の導入にともない英語の information の日本語訳としても用いられるようになった¹¹。現在の広辞苑では「情報」には information が添え書きされており「情報とは①あることがらについてのしらせ、②判断を下したり行動を起こしたりするために必要な、種々の媒体を介しての知識」としている。

しかし、軍事用語では英語の information と intelligence を明確に区別して使っている。例えば『防衛時事英語辞典』¹²を見ると、information は「情報資料」で、「敵又は仮想敵に関する資料で、未だ評価・格付及び解釈を経していないもの、これに評価及び解釈を加えれば情報 (intelligence) にもなる」と注釈がついている。一方の intelligence は「情報」で、「外国の実情又は作戦地域に関する入手可能なあらゆる資料の収集、評価、分析、総合及び解釈によって得られるもので、軍事計画及び作戦のために直接又は潜在的に意義を有すること、又はその義務」と注釈されている。『英和和英最新軍事用語辞

10 「情」と「状」はいずれも「ありさま、ようす」という意味を共通に持っているが、2つの漢字の意味するところは微妙に異なる。簡野道明編の『字源』によれば、「情」は心のうちに動くもの、「状」は心の外にあらわれるものとある。例えば地形の状況に関する報告は、「情報」よりも「状報」の方が適していることは明らかであろう。しかし当時の兵書を調べてみると、意識して「情報」と「状報」を使い分けていたとは考え難い用例が多く、すべて「状報」で統一した訳書もある。双方の言葉はしばらく混在していたが、1890年頃から「状報」の用例が急減し、ほぼ「情報」に統一された。これはおそらく兵語辞書編纂と関連した動きと考えられる。小野厚夫「情報という言葉を探ねて(2)」『情報処理』46巻5号(2005年5月)475、476頁。

11 小野厚夫「情報という言葉を探ねて(1)(2)(3)」『情報処理』46巻4号5号6号(2005年4月、5月、6月)を参考。(IPSJ Magazine Vol.46 No4 May 2005)475,476頁。

12 西村大四郎編『防衛時事英語辞典』(原書房、昭和46年)

典』¹³でも同様に information を「情報資料」、intelligence を「情報」と訳し、「情報資料」とは「情報 (intelligence) を抽出する過程で使われるいろいろな記述の未評価の素材」で、「観察、報告、うわさ、映像、及び処理をすると情報 (intelligence) になるような情報資料源から引き出したものを含んでいる」と説明している。

ちなみに独語では、中沢三夫の稿本『独和軍用辞典』¹⁴の中に Nachricht は未確認情報、Information は情報資料（これを分析して Intelligenz となる）、Intelligenz は情報（資料を審査した精度の高いもの）という表現があり、三語は明確に区別されている。1928年の陸軍参謀本部『諜報宣傳勤務指針』には「情報資料」という言葉が現れることなどから見て、昭和初期にはすでにこうした使い分けがなされていた可能性がある。

このように、安全保障に関わるものは英語の information と intelligence を分別し、軍及び自衛隊では生の情報である「情報資料」と、加工された情報である「情報」と使い分けて使用しているが、必ずしも一般的に流布しているわけではない。また、元内閣情報調査室長の大森義夫は、コンピューターを中国語に「電腦」と呼び慣わすごとく、日本でもインフォメーションが中国語「信息」に統一されるのではないかとした¹⁵が、現状では普及していない。日本に「情報」という言葉が現れてから140年近く経過したが、その間に「情報」の持つ意味合いは、その拠り所となったフランス語の renseignement、ド

¹³ 吉原恒雄他訳編『英和和英最新軍事用語辞典』（三修社、昭和58年）

¹⁴ 中沢三夫『独和軍用語辞典』（防衛研究所図書館所蔵稿本、年代不明）、ただし、中沢三夫の経歴を見れば、1922年（大正11年）4月から翌年3月まで陸軍委託学生として東京外国語学校でドイツ語を学んだ。1923年（大正12年）7月、ドイツに留学。1924年（大正13年）5月、参謀本部付となり、参謀本部員、陸大教官、歩兵第44連隊付、陸士教官、参謀本部員（戦史課）などを経て、1936年（昭和11年）3月、歩兵大佐に昇進し歩兵第18連隊長に就任した。とあり、恐らく1924年のドイツ帰国後から1936年の大佐に昇進するまでの間に手がけた可能性が高いと考えられる。

¹⁵ 大森義夫『国家と情報 日本の国益を守るために』ワック株式会社、2006年、258頁。

イツ語の Nachricht 及び英語の information などの言語が持つ意味合いと日本固有の解釈とが相まって複雑化している。

上述したように一般的にはインフォメーション(Information)とインテリジェンス(Intelligence)は、ともに日本語では「情報」と訳されているが、本論においては、「情報機関」、「情報要求」など一つの言葉として切り離すことができないもの以外については、できるだけインテリジェンス(intelligence)またはインフォメーション(information)という言葉を使用する。その際、それらが安全保障に関わる現場において、どのような概念で使われているかを明確にして、その概念区分に従って問題点・対策等を明らかにしていく。

(2) インテリジェンス、インフォメーションとは

インテリジェンスの入門書においては、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¹⁶」であり、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 [データ、資料] であって、未だ評価・加工されていないもの¹⁷」と定義されている。しかし、国家安全保障の現場で用いられているインテリジェンスの概念(working concept)には次のようなものが含まれる¹⁸。①行動・決心するために必要な知識、②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が要求・収集・分析され政策立案者等に提供されるプロセス、③上記のプロセスの結果としてのプロダクト（入門書などにおける一般的な定義）、④プロセス及びインフォメーションをカウンターインテリジェンスによって守ること、⑤合法的権限に基づく要求により、工作を遂行すること、⑥必要な知識を獲得するための人間集団ないし組織そのも

¹⁶ 北岡元 『インテリジェンス入門』 慶應義塾大学出版会、2003年、4頁。

¹⁷ 同上。

¹⁸ Mark M. Lowenthal. *Intelligence from secrets to policy* 2nd. ed, Washington. DC: CQ Press, 2003, p8.

の、である。

本論においては、国家安全保障に影響を及ぼすと考えらえる国外情報を念頭に、「国家安全保障におけるインテリジェンス」を考察するため、使用する概念は上記の①から⑥までのすべてを含むことにする。

なお、英国においてはインテリジェンスとは、間接的に、もしくは秘密裏に得られた特定のインフォメーションの意味を持ち、米国に比べると情報源に重きを置いている¹⁹。

本論文においては、できるだけインフォメーションやインテリジェンスを区分して使用するが、情報要求などのように日本語として一定程度認知されているものについては、日本語を使用する。

(3) インテリジェンス・コミュニティとは

インテリジェンス・コミュニティとは、国家及びその政府のインテリジェンス機能を果たす、全組織の総称²⁰のことである。

(4) インテリジェンス・サイクルとは

インテリジェンス・サイクルとは、ある種のインフォメーションが、要求・収集・分析されて、政策立案者に提供される一連の手順（インテリジェンス・プロセス）と、その手順の結果としてなんらかのプロダクト（成果物）を政策決定者に提出することにより、新たなインフォメーションの要求が発生し、このプロセスが何度も繰り返されることを表している²¹。

¹⁹ 小谷賢『インテリジェンス 国家・組織は情報をいかに扱うべきか』ちくま学芸文庫、2012年、16頁。

²⁰ PHP「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会『日本のインテリジェンス体制変革へのロードマップ』、2006年6月、PHP総合研究所、用語集。

²¹ インフォメーションを要求する人は、それを使用する人と同じ人の場合も多いため、しばしばカスタマー（顧客）、コンシューマー（消費者）またはユーザー（使用者）と混同して使用される。また、インフォメーションの要求をリクワイアメント（要求）またはニーズ（要求）ともいう。

米国の情報機関では一般的にこのインテリジェンス・サイクルを6段階に区分している。その段階とは①計画・指示、②インフォメーションの収集、③インフォメーションの処理・活用、④分析・作成、⑤インテリジェンスの配布、⑥評価であり、この段階が繰り返される。ただし、評価はどの段階でも行われる。

ちなみに、ローエンタールは、これに「消費(consumption)」を加えて7段階としている。即ち、①要求の特定、②収集、③処理と活用、④分析と生産、⑤配布、⑥消費、⑦フィードバックである²²。

(5) 情報源に基づくインテリジェンスの分類

インフォメーションの出所を情報源というが、いかなる情報源や収集手段から得たインフォメーションから作り出されるかによって、インテリジェンスは以下のように分類し得る²³。

- ①ヒューミント(HUMINT: 人的情報): 人的情報源から口頭または文書により直接、収集されるインフォメーションにより作成されるインテリジェンスである。
- ②シギント(SIGINT: Signals Intelligence 信号情報): 信号情報に基づくインテリジェンスのことを言い。無線等による通信量の変化、通話のパターンやその内容などから得られるインテリジェンス(COMINT: Communications Intelligence)、船や航空機が行動する上で発するレーダーの電波など電子的に得られるインテリジェンス(ELINT: Electronic Intelligence)及びミサイルなどを遠隔操作するためのセンサーから発する電波等(テレメトリー)から得られるインテリジェンス(TELINT:

²² Lowenthal, (2003, 2nd) op. cit., p. 41.

²³ Office of Director of National intelligence “U.S. National Intelligence An Overview 2013” pp. 45-47 を参考。
<http://www.dni.gov/files/documents/USNI%202013%200verview_web.pdf>

Telemetry Intelligence または、フィシント FISINT: Foreign Instrumentation Intelligence)からなる。

③ジオイント(GEOINT: Geospatial Intelligence 地理・空間情報): 画像、画像情報(IMINT)や地理・空間的情報を描写、評価し、活用・分析するとともに、地球上の自然の姿、地理的に関連する活動を視覚的に描写するインテリジェンスである。

④マシント(MASINT: Measurements and Signatures Intelligence 計測・痕跡情報): レーダー、レーザー、光学、赤外線、音響、放射線、無線周波数、分光放射、地震感知システム、さらにガスや液体及び固体の採取と分析などにより静態または動態目標を検出、位置特定、追跡、識別したりすることにより技術的に得られるインテリジェンスである。

⑤テキント(TECHINT: Technical Intelligence 技術的情報²⁴): シギント、イミント、マシントをテキントと総称し、情報収集手段として人間を使うか機械を使用するかによりヒューミントとテキントの大きく2つに分類することもある。

ヒューミントだけが、収集者が直接情報源に話しかけてインフォメーションを入手でき、話題をコントロールし、情報源の活動を指示することのできる種類のインテリジェンスである。この人的情報源は、他の手段では入手ができないインフォメーションにアクセスすることにより、重要なインフォメーションを入手することができる。例えば、高度の戦略から戦場における特定の部隊に関するインテリジェンスを入手できる。

ヒューミントは、伝統的な情報収集手段であり、ヒューミントは公然・非公然に入手され、必ずしもスパイ(諜報員)だけが入手するとは

²⁴ 略称せずに Technical Intelligence (技術情報) といった場合は、兵器等の技術に関する情報のことを指す場合もある。

限らないものの、ヒューミント活動の主体はスパイである。スパイは、人類の歴史上2番目に生まれた職業とも言われるが、孫子はその重要性を認識し「人の宝」と呼んでいる。「インテリジェンス」とはスパイやスパイ活動を指すと捉えている人も多い。

また、ヒューミントは古典的な情報収集手段であるがその手法は大きく変化しておらず、9.11の教訓では米国はテキントに頼りすぎたとしてヒューミントの重要性が再認識されている。

孫子は、密偵（間諜）を「郷間」「内間」「反間」「死間」「生間」と5つに分類している。「郷間」とは敵国の庶民レベルに潜入する低水準のスパイ、「内間」とは敵国の政府や軍隊に潜入する高水準のスパイ、「反間」とは敵のスパイを我が方に寝返らせて逆利用するスパイ、「死間」とは敵の間に偽情報をばらまくために[捕らえられたら死ぬことを前提として]雇うスパイ、「生間」とは敵軍に潜入し、情報を持ち帰るスパイのことである。元CIAのケースオフィサー²⁵は、時は経っても基本的な手法は変わらず、孫子の五分類を現代の用語でそれぞれ「低水準潜入工作員」「高水準潜入工作員」「二重スパイ」「隠密活動工作員」「接触工作員」と言い換えることが出来るとしている²⁶。

特に、敵国の政府や軍隊にうまく配置したスパイは、安全保障によって何よりも貴重であり、テキントでは収集できない敵の意図を解明するのに極めて有効である。

²⁵ CIAでは隠密作戦部署に所属する諜報(インテリジェンス)オフィサーのことをケースオフィサーと呼んでいる・ケースオフィサーは「工作員 [エージェント]」という外国人現地スパイをリクルートし、指揮する。F・W・ラストマン『CIA株式会社』 毎日新聞社、2003年、49頁。

²⁶ 同上、15、16頁。

⑥オシント(OSINT: Open-Source Intelligence) 公開(公刊)情報) : 公に入手可能なインフォメーションから生成されたインテリジェンスのことである。オシントの情報源は幅広く、マスメディア(新聞、雑誌、ラジオ、テレビの他コンピューターを利用したインフォメーション)、政府の報告書など公共機関のデータ、灰色文書²⁷、観測されたものや報告書などである。

新聞・ラジオ・テレビなどの既存のメディアをオールドメディアまたは、トランスディショナル・メディアと呼ぶのに対し、通信・情報・電子技術によって生み出された SNS などの新しいメディアや情報伝達システムを総称してニューメディアということがある。

「公開の場で得られるインフォメーションをどうしてインテリジェンスとすることができるのかと、オシントという言葉に自己矛盾があると考える人もいるかもしれない。この疑問を持つ考えの人は、インテリジェンスとは秘密に関するものでなければならないという誤解からきている。冷戦の最盛期でさえ、あるインテリジェンス機関の高官は、ソ連に関するインテリジェンスの少なくとも 20%は、公開情報によるものだったと述べている²⁸。」その後も公開情報のインテリジェンス機関における有用性はますます高まっている。

英国の歴史家 A. J. P テイラーは、かつて情報機関が使用するインフォメーションの 90%は公開情報から入手できるとしていたが、CIA の分析官シャーマン・ケントによれば米国では、情報の公開が進んだことからその比率は 95%にまで増加したとしている²⁹。

(6) 分析、分析手法 (Analytic Tradecraft) とは

²⁷ 特定の組織内のみで発行・流通している文書や会員など特定の人にものみアクセスが制限されているような文書であるが、通常は公開情報である。

²⁸ Lowenthal, (2003, 2nd) op. cit., p. 78.

²⁹ Norman Polmar and Thomas B. Allen, *Spy book The encyclopedia of espionage, 2nd Edition* (New York: Random House, 2004) p. 476.

分析 (analysis) とは、広辞苑によれば、「ある物事を分解して、それを成立させている成分・要素・側面を明らかにすること。また、証明すべき命題から、それを成立させる条件へつぎつぎに遡ってゆく証明の仕方。」とあり、分析手法とは、一般的に言えばその分析を行うためのやり方であろう。インテリジェンスで用いられる Analytic Tradecraft³⁰は、DIA 分析部の定義では、

「先入観を軽減して洞察し、米国政府及び同盟国の人員[つまりユーザー]にその問題の説得力ある解釈・見解を提供するために、習得した技術と手法を、その問題に適した形で応用するための実践的な手法のこと³¹」とされている。また、WMD 委員会の最終報告書における教訓によれば、Analytic Tradecraft³²とは、分析的思考法、調査、証拠の評価、文章化、伝達する方法といった分析業務に関わる方法全般のことである。我が国においては、tradecraft とは、

(産業スパイなどの) スパイ活動に必要な知識[技術]との訳 (ランダムハウス英和大辞典) が充てられており、Analytic Tradecraft の意味するところとニュアンスが異なり適訳は見当たらないが、本論文においては Analytic Tradecraft を「分析手法」とし DIA の定義に準じ、米国政府及び同盟国の人員部分をユーザーと置き換えて定義する。

(7) オールソース分析とは

³⁰ Tradecraft は、辞書的には、①The skills acquired through experience of a trade.② The methods used in espionage and clandestine operations.

³¹ Analytic tradecraft is the practiced skill of applying learned techniques and methodologies appropriate to an issues to mitigate bias, gain insight, and provide persuasive understanding of the issue to members of the U.S. Government and its allies. -Directorate for Analysis definition.

³² The Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction Report to the President of the United States, March 31, 2005. p12.

オールソース分析（総合的分析）とは、オシントを含む全ての入手可能なインフォメーションに基づく分析のことである³³。2008年2月14日我が国の情報機能強化検討会議が発行した「官邸における情報機能の強化方針」においても以下のようにその重要性が強調されている。

政策と情報の有機的な接続

政策と情報の分離を前提としつつ、政策判断に資する情報の提供を確保するためには、両者の有機的な接続が必要である。そのため官邸首脳の下、官邸政策部門からの情報関心が明確かつタイムリーに情報部門に伝えられ、他方、政府が保有するあらゆる情報手段を活用した総合的な分析（オール・ソース・アナリシス）によりその価値が最大化された情報が政策部門に提供されるよう、内閣情報会議、内閣情報官及び各情報機関が連携して機能する。

（８） 分析における評価（Assessment）

評価とは、人物や状況について価値を判断して決めること、品物の価値を決めることであるが³⁴、プロダクトにおいては、分析の結論として評価を「蓋然性³⁵」を示す言葉で記述する。我が国のインテリジェンス・コミュニティにおいて、明確に定められたものは見当たらない。

米国のインテリジェンス・コミュニティにおいては、シャーマン・ケントの時代から、蓋然性の表現には苦勞してきたようである。2004年頃まで

³³ Polmar and Allen, op. cit., p. 13

³⁴ 1 a process in which you make a judgement a person or situation, or the judgement you make. 2 a calculation about the cost or value of something. (Longman dictionary of contemporary English online)

³⁵ 蓋然性 (Probability) とは、あることが実際に起こるか否かの確実さの度合、確率 (広辞苑) である。同じような言葉で、可能性 (Possibility) があるが可能性とは、論理的に矛盾が含まれていないと言う意味で考え得ること、あることが実現される条件がそれを妨げる条件よりも優勢であると確認されていること (広辞苑) であり、1%でも 99%でも「可能性がある」と表現できるため分析の評価としては、あまり好まれない。

はCIAではパーセンテージで表現する方法も用いられていたようである³⁶。国家情報長官が設立されるまでは、統一の見解はなかったようである。2007年7月のNIE（国家情報見積もり）「国土に対するテロリストの脅威」におけるコラムでは「何を言いたいのか 判断に関する用語解説」が挿入されている。それによれば分析の評価(assessment)と判断(judgement)は、同義語で使われている。評価（判断）を示す言葉として remote(わずかな) unlikely(ありそうにない) even chance(五分五分) probably, likely (恐らく、ありそうな) almost certainly (ほとんど確実) といった用語が使用される³⁷。2007年11月のNIEでは、さらに very unlikely(まったくありそうにない) very likely(十分ありそうな)が用語に追加されている。

また、分析官が自らの評価に対する信頼性や信用度を表す言葉として、高い、中程度、低い「確度」という言葉が使われる。

「高い確度」とは、質の高いインフォメーションに基づく判断、または、問題の性質上、堅実な判断が可能となっていることの両方、またはどちらの条件を満たす場合。

「中程度の確度」とは、インフォメーションは信頼できる情報源及び妥当だが十分な質ではない、または高い確度を保証できるほど十分に裏付けられていない場合。

「低い確度」とは、インフォメーションの信頼性と妥当性またはどちらかに疑義がある。または、インフォメーションが断片的または、確固とした分析的推論を導くには裏付けが不十分。あるいは情報源に重大な懸念、または

³⁶ CIAが特定の国に関して国家安全保障上の評価を行う「国家情報見積もり」においては、蓋然性について次のような表現を用いるようになっている。100%… certainly, 93%(+6%)…almost certain, 75%(+12%)…probable, 50%(+10%)…chances about even, 30%(+10%)…probably not, 7%(+5%)…almost certainly not, 0%… impossibility, Polmar and Allen, op. cit., p444.

³⁷ National Intelligence Estimate “The Terrorist Threat to the US Homeland” July 2007 p5(What We Mean When We Say: An explanation of Estimative Language)

問題がある場合。

したがって、例えば 2003 年の米国がイラク攻撃に至ったイラクが WMD を保有しているかどうかに関する評価は、正確に表現すれば蓋然性は高いと評価したが、それに至ったインフォメーションは、カーブボールという情報源に問題があり、確度は低いと表現しなければならなかったと考える。

(9) インテリジェンスの活動に関する用語

現代のインテリジェンスの活動については、各種情報源から収集したインフォメーションを分析してインテリジェンスを生成する活動がインテリジェンスの核となるもので、それを守るための活動とそれを使用するための活動があると考えられる。ただし、その概念や用語については時代背景や国による違いがある。後述するが、例えば他国からインテリジェンスを守るための活動を優先させて、インテリジェンス組織を発展させてきた国もある。我が国においては、その用語の使用すら忌み嫌われているものがあるし、同じことを表していても文献によって表現が異なるが、本論文では、米国の資料を基に主要な用語を整理する。

インテリジェンス活動には、情報（インフォメーション）を収集し、インテリジェンスを生成する活動、インテリジェンスを守る活動及びインテリジェンスを使用する活動があり、それぞれに程度の差はあるものの公然（Overt）または非公然（Covert）がある。また、作戦行動との関係でいえば、インテリジェンス活動と作戦行動の狭間に位置する秘密作戦、インテリジェンス活動と密接に連携する行動として、欺騙、電子戦、サイバー戦といったものを含む情報作戦がある。また、情報作戦を支援する機能、情報作戦に関連する機能がある。それらは、密接に関連しており明確に切り分けられない部分もある。これ

らを明確に図として区分したものは少ないが、筆者は、各種資料³⁸を基に図1のように整理した。

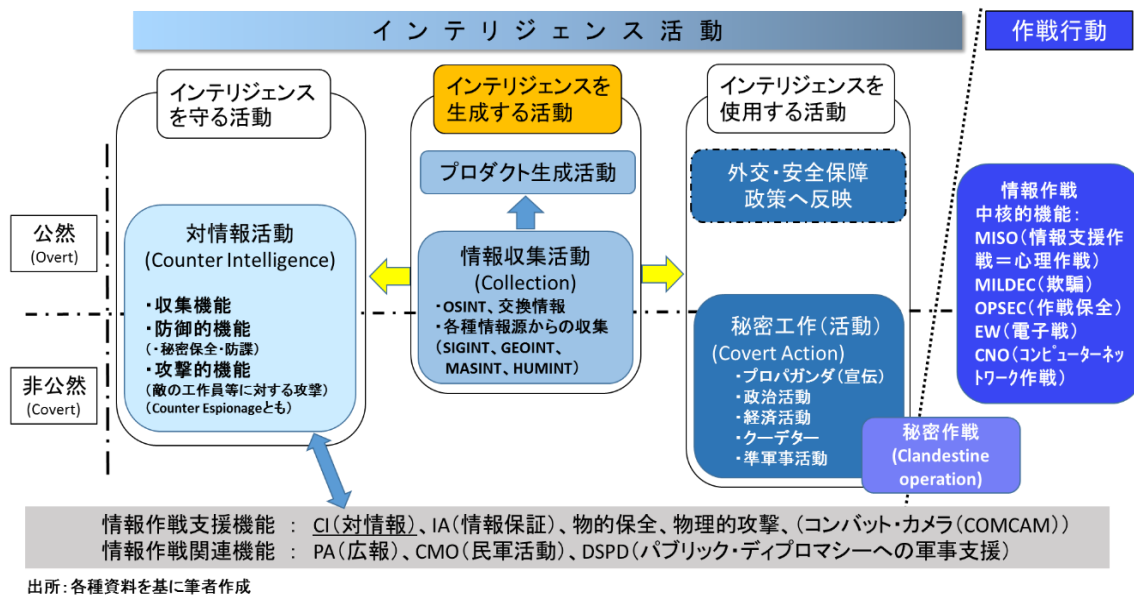


図1 インテリジェンス活動の区分 (概念図)

ア インテリジェンスを守る活動：対情報 (Counter Intelligence)

インテリジェンスを守る活動であるカウンターインテリジェンスには、以下の三つの機能がある³⁹。

収集：自国に向けられている敵の情報収集能力に関する情報収集。

防御：自国の機関に侵入するための敵のインテリジェンス機関による取り組みの阻止。(秘密保全、防諜)

攻撃：自国の機関やシステムに対する敵の取り組みを特定した後、敵の工作員を二重スパイに変えたり、あるいは、本国に報告する敵の工作員

³⁸ 例えば、小林良樹『インテリジェンスの基礎理論 [第二版]』立花書房、2014年、236頁、上田篤盛『戦略インテリジェンス入門』並木書房、2016年、198頁。などを参考。

³⁹ Lowenthal, (2003, 2nd) op. cit., p. 113.

に偽情報を提供したりすることにより、これらの敵の攻撃を操作する努力。

イ インテリジェンスを使用する活動：秘密工作活動 (Covert action)

米国国家安全保障法（1947年）によれば秘密工作活動 (Covert action) とは、「国外の政治経済、あるいは軍事情勢に影響を及ぼすための米国政府の活動であって、かつ、米国政府の関与が公には知られないよう行われるもの」とされる⁴⁰。

秘密工作活動の類型としては、プロパガンダ、政治活動、経済活動、クーデター、準軍事作戦がありその順番で暴力性が高まる。

プロパガンダは、特定の政治的結果を念頭にインフォメーションを流布する、従来からの政治的手法である。プロパガンダは、自分の側に友好的な個人やグループを支援したり、あるいはその敵対者を妨げたりするために使用される。政治活動はプロパガンダの一段上の方法だが、一緒に使われることもある。政治活動とは、対象国の政治的なプロセスにインテリジェンス活動により直接介入する手法である。経済活動とは、敵対的と見られる政権に対し経済的な影響を及ぼす手法である。禁輸措置や偽造通貨を流通させて通貨制度への信用を破壊させるといった、より直接的な方法がある。クーデターは、直接的または、代理勢力を使い間接的に政府を転覆させる手法であり、プロパガンダ、政治活動、経済活動といった技法の集積によって行う。準軍事作戦は、最も大規模、暴力的かつ危険な秘密工作活動であり、敵対者に対する直接攻撃のため大規模な武装組織の装備や訓練を行う手法である。ただし、その戦闘部隊に国家の軍人を使用することはない。もし、そうすれば戦争行為になってしまうからである⁴¹。

⁴⁰ 小林良樹は covert action を日本語では「謀略活動」と翻訳される場合もあるとしている。小林、前掲書、148頁。

⁴¹ Lowenthal, (2003, 2nd) op. cit., pp. 129-130 を参考。

似ているようであるが準軍事作戦と特殊作戦部隊の使用とを区別することは重要である。最も根本的で重要な違いは、特殊部隊は伝統的な軍事部門が行わない各種戦闘任務を遂行するれっきとした軍人で編成されているということである。[少なくとも米国では] 準軍事作戦に国家の軍人が戦闘員として使用されることはない⁴²。

また、秘密工作活動の類型として、友好国への支援、外国の政策に対する影響力の行使、外国世論に対する工作、ターゲットとなる国家内部の友好勢力への支援、内乱支援や暗殺といった暴力行為といった区別の仕方もある。

秘密工作活動の必要性に関する理論的説明は、政策決定者は、第三の選択肢を持つ必要があるというものである。つまり死活的利益が脅かされる状況における不作為（第一の選択肢）と、多くの難しい政治的論点を惹起する軍事力の派遣（第二の選択肢）の間の選択肢というものである。しかし皆がこの理屈に賛成しているわけではない⁴³。

また、秘密工作活動については、純粋なインテリジェンス生産プロセスとかわりがなく、政策執行としての側面が強いことから、例えばマイケル・ハーマンなどは、秘密工作活動をインテリジェンスの構成要素から除外している。しかし、多くの活動は、情報機関の手によって実行されていることもあり、インテリジェンス活動の一部として広く認知されている⁴⁴。

ウ 秘密作戦 (Clandestine operation)

⁴² アフガン戦争（2001年～）において、CIAの準軍事部隊はアフガン軍の訓練や兵站支援などに限られていたとされ、2011年にパキスタンでオサマ・ビンラーディンを殺害したのは、米海軍特殊部隊シールズのメンバーである。

⁴³ Lowenthal, (2003, 2nd) op. cit., pp. 124-125 を参考。

⁴⁴ 金自成 『情報誌研究 第2号』PHPパブリッシング、2010、158-161頁を参考。

秘密作戦は、準軍事作戦か軍事作戦か極めて曖昧な位置にあると思われる。米国防総省の辞書⁴⁵によれば「clandestine operation は、秘密または隠密のうち、政府機関や組織に支援または、それらにより行われる作戦⁴⁶」とされている。従って上述の秘密工作活動との違いは、秘密工作活動が計画や実行についてスポンサーの身元を隠すこと（明確に特定の国家や組織の関与を否定または曖昧にすること）が主体なのに対し、秘密作戦は少なくとも実行するまでは、その作戦自体を隠すことに主体を置くという点で異なる。

（10） 情報戦(IW)、情報作戦(IO)に関する用語

情報戦、情報作戦については我が国においては、明確な定義がないため、これも米軍の定義を参考にする。情報戦（Information warfare : IW）については1994年ごろから米国防総省や米軍において重要性が認識されるようになってきた。一般的には、「情報戦とは、味方の情報及び情報システムを防護し、かつ敵のそれを攻撃・攪乱・妨害する敵味方相互の情報活動をいう⁴⁷」とされるが、その基本的な概念は、情報が必要な時に、必要な人へ、必要な内容で与えられることをめぐる戦いの一局面である。

米国防大学の「What is Information Warfare?」においては、情報戦そのものが存在するわけではなく、それは戦争を遂行する上でのいくつかの技術の総称であるとしている。情報戦は7つの形態（指揮統制戦、インテリジェンス基盤戦、電子戦、心理戦、ハッカー戦、経済情報戦、サイバー戦）に分類され、さらにそれぞれの行為の中には防御・操作・低下・拒絶が含まれて

⁴⁵ The Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms (Joint Publication JP1-02)

⁴⁶ An operation sponsored or conducted by governmental departments or agencies in such a way as to assure secrecy or concealment.

⁴⁷ <http://ejje.weblio.jp/>

いるとしている⁴⁸。

しかしながら、近年では米軍においては、情報戦に替わり情報作戦 (Information Operation:IO)が、用いられるようになってきている。米統合教範⁴⁹によれば、「情報作戦とは、自らを防護しつつ、敵及び潜在的敵対勢力の意思決定に影響を及ぼしたり、崩壊、混乱、それを入手するため、他の作戦と協力して情報関連の能力を統合して運用すること」とされている⁵⁰。情報作戦には、次の3つの機能、即ち情報作戦中核的機能、情報作戦支援機能、情報作戦関連機能がありさらにそれぞれがいくつかに分かれている。

ア 情報作戦中核的機能

(ア) 情報支援作戦 (MISO)

情報支援作戦は、以前は心理作戦 (PSYOP)とされていた。選別したインフォメーションや指標を外国の聴衆に伝達し、外国の政府、組織、手段、個人の情緒、動機、客観的推論、そして究極的には行動を導き、影響を及ぼすべく計画された作戦である⁵¹。この活動は、特殊作戦軍 (SOCOM)が主導する。

(イ) 軍事的欺騙 (MILDEC)

軍事的欺騙とは敵国の政策決定者に、味方の軍事能力、意図及び作戦について意図的に誤解させ、それによって友軍の任務達成に寄与するよう特定の行動をと

⁴⁸ Martin C.Libicki “What Is Information Warfare?” National Defense University ,1995,prefaceX

⁴⁹ Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms (8 November 2010 (As Amended Through 15 January 2016)

⁵⁰ Information operations – The integrated employment, during military operations, of information-related capabilities in concert with other lines of operation to influence, disrupt, corrupt, or usurp the decision-making of adversaries and potential adversaries while protecting our own. Also called IO.

⁵¹ MAJ Sean Condron “Operational Law Handbook” International and Operational Law Department The Judge Advocate General’s Legal Center and School Charlottesville, Virginia, 2011,p123.

らせる（または、取らせないようにする）ことを言う。

軍における欺騙作戦は、第二次世界大戦において、ノルマンディー上陸作戦の際、ノルマンディー[上陸地点]から注意をそらすため行われた例など、歴史を通して行われている。この活動は、統合参謀本部が主導する⁵²。

（ウ）作戦保全(OPSEC)

作戦保全とは、重要なインフォメーションを特定し、続いて味方の行動その他の活動を秘匿するプロセスである。その目的は、友軍の兵力と意図に関して十分かつ正確な知識を得るために敵が必要とする友軍情報を特定し、それを敵に入手させないこと、また秘密を保持することで敵の政策決定者に友軍に関する既知の重要なインフォメーションとの関連性を誤って判断させるようにすることである。

欺騙と作戦保全は補完的な行動である。即ち、欺騙では敵に誤った分析をさせるように仕向けたり、特定の誤った推論に至るように努めるが、作戦保全では、敵に真のインフォメーションが伝わるのを拒否し、友軍の計画が正確に推測されるのを防ぐように努めることである。米軍ではこの活動は、統合参謀本部が主導する⁵³。

（エ）電子戦(EW)

電子戦とは、電磁波や電磁スペクトルを制御するため指向されたエネルギーを使用し、又は、敵を攻撃することを伴う軍事行動を意味する。電子戦には、電子攻撃(EA)、電子防護(EP)及び電子戦支援(ES)という3つの主要区分がある。米軍ではこの活動は、戦略軍(STRATCOM)が主導する⁵⁴。

⁵² Ibid., p124.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

(オ) コンピューター・ネットワーク作戦 (CNO)

コンピューター・ネットワークに関する活動の総称をコンピューター・ネットワーク・オペレーション (CNO : Computer Network Operation) とし、CNO は、電子戦と共に、電子的情報とインフラの攻撃、欺騙、劣化、妨害、拒否、活用及び防衛に使用される。CNO は、コンピューター・ネットワーク・攻撃 (CNA : Computer Network Attack) 、コンピューター・ネットワーク・剽窃 (CNE : Computer Network Exploitation) 、コンピューター・ネットワーク防御 (CND : Computer Network Defense) の3つに大別される。

CNA は、コンピューター・ネットワークを利用し、コンピューターやコンピューター・ネットワーク内の情報、または、コンピューター・ネットワーク自体を妨害・拒否・劣化・破壊する行動である。

CNE はコンピューター・ネットワークを利用し、標的又は敵対者の自動情報システム又はネットワークから、データを収集する情報収集活動である。

CND は、[米国防総省の]情報システム及びコンピューター・ネットワーク内での不正活動を防護・監視・分析・検出・対処する行動である。CND 活動には、システムを外部の敵対者から防護するだけでなく、内部の窃取からも防護しており、今や全ての軍事作戦にとって必要な機能となっている。米軍では、この活動は戦略軍 (STRATCOM) が主導する⁵⁵。

イ 情報戦支援機能

(ア) 情報保証 (IA)

情報保証は、インフォメーションそのもの及びそのシステムを、その有効性、完全性、認証、機密性及び否認防止⁵⁶を確保することによって防護し防衛する措置である。これには、情報システムに防護、検知及び対処の機能を組み

⁵⁵ Ibid., p125.

⁵⁶ データが本物であることを保証すること。

込むことで修復に備えることも含まれる⁵⁷。

(イ) 物的保全

物的保全とは、人員を守ること、権限のない人間が許可なく装備、施設、資料及び文書にアクセスしないようにすること、及びそうした対象をスパイ、サボタージュ、損傷及び窃取から守ることを目的とした物理的手段による保全のことである⁵⁸。

(ウ) 物理的攻撃

物理的攻撃とは、破壊力によって敵の目標を崩壊し、破損させ、破壊することである。また、物理的攻撃は敵の認識を変えさせたり、別の認識を持たせたり、あるいは特定の利用可能な情報システムの使用を余儀なくさせたりするためにも使用できる⁵⁹。

(エ) コンバット・カメラ (COMCAM)

コンバット・カメラの任務は、国防総省内部部局、統合参謀本部議長、各軍省、統合軍、統合任務部隊に対し広範囲な軍事作戦について作戦上及び計画上の必要に応じて画像提供することである。コンバット・カメラが、情報作戦を支援する際には、情報支援作戦、軍事的欺騙、広報そして民軍活動が使用する必要とする画像を提供するが、戦闘被害の評価や効果分析の測定にも利用できる⁶⁰。

米軍の定義ではこのようになっているものの、コンバット・カメラは、情報作戦における一つ的手段であり、筆者はこれを情報作戦に区分するのは馴染まないと考える。

⁵⁷ Condron op.cit., p125.

⁵⁸ Ipid., p125.

⁵⁹ Ipid., p126.

⁶⁰ Ipid.

ウ 情報戦関連機能

(ア) 広報(PA)

広報は、国内外の様々な人々を誤解させたり行動を変えさせるという意図を持たずに、彼らに対して事実に基づいて正確にインフォメーションを伝えることであり、米国人、米国の政策決定者や外国のパートナーに対して指揮官が情報を伝えることを可能にすることである。広報の第一の狙いは統合軍の広報上の必要性を満たすために、国内外の視聴者に統合作戦について伝達することにある。情報作戦に関連した広報では、信頼性の低下を避けるための首尾一貫したテーマとメッセージを確実に伝達することが必要である。そのため広報と情報作戦の間において調整と同期が必要になる。信頼性と真実性は、広報の作戦能力の維持にとって重要な要素である⁶¹。

(イ) 民軍活動

民軍活動は、軍隊と政府または非政府の文民組織及び機関、並びに一般大衆との関係を確立、維持、影響、または利用できる指揮官の活動である。情報作戦における、民軍活動は、他の機能と活動に制約があり得る平時及び戦闘前、戦闘後の時期に特に有効である。広報と情報支援作戦を通じて民軍活動の取り組みと成果についての情報提供を行うことにより、広範な聴衆の認識に影響を及ぼすことができるし、重要なグループまたは個人に好ましい影響を与えることもできる⁶²。

(ウ) パブリック・ディプロマシー（広報外交）への軍事的支援(DSPD)

⁶¹ Ipid.

⁶² Ipid.

パブリック・ディプロマシー⁶³への軍事的支援は、米国政府のパブリック・ディプロマシーについての努力を支援・促進するため、国防総省の部局が行う活動や手段で構成され、全面的に情報作戦に含まれるわけではない。国防総省は、パブリック・ディプロマシーの一翼を担うが、それには、外国の国民及び世論形成者に対し理解を示し、情報を提供し、影響をおよぼすことにより、また米国市民及び団体と外国市民及び団体との対話を拡大することにより、米国の対外政策の目標を達成するための公然の国際的な情報活動が含まれる⁶⁴。

⁶³ 「パブリック・ディプロマシー」とは、伝統的な政府対政府の外交とは異なり、広報や文化交流を通じて、民間とも連携しながら、外国の国民や世論に直接働きかける外交活動のことで、日本語では「対市民外交」や「広報外交」と訳されることが多い。（日本の外務省ホームページ）

⁶⁴ Condron, op. cit., p126.

第1章 インテリジェンスの失敗

第1節 インテリジェンスの失敗とは

この章では、インテリジェンスの失敗の事例について検討する。「インテリジェンスの誤り (Intelligence error) は、貧弱あるいは欠如したデータに起因する分析上の事実の不正確性であり、インテリジェンスの失敗とは、(Intelligence failure)は、不正確、欠如、放棄あるいは不十分な仮説に起因する構造的で組織的なサプライズである。⁶⁵」とされている。このことから、インテリジェンスの失敗とは、一般的には、インテリジェンスに起因する失敗のことと考えられる。しかし、この節では、そもそも過去におけるインテリジェンスの失敗とされるものが純粋にインテリジェンスに起因する失敗だったのかについてから検討する。

第1項 奇襲を回避することの困難性

いくら相手の動きを把握し、相手に関するインフォメーションがあっても奇襲を受ける。なぜなら、奇襲を行おうとする側は、相手に打撃を与える時期、場所、方法を自由に決定できる主導性を有しているし、常に相手の盲点や弱点を洗い出しそれを攻撃しようと計画するとともに自らの企図を秘匿しようと最大限に努力する。また、欺騙行動を行い、相手を混乱させることも可能である。時には、その作戦が失敗する可能性が高くなる兆候が現れれば、直前にその作戦を取り止めたり、実戦を予定していたものを訓練として切り換えたりすることも可能である。つまり、成功した作戦のみを奇襲と呼び、失敗した作戦は無謀な作戦として片付けられるため、奇襲は回避できずインテリジェンスは失敗と評価されることになる。

一方で、適切なインテリジェンスのお陰で奇襲を未然に防止できた例も多くあると思われるが、その場合は、結果として作戦が行われなかったか、成功したインテリジェンスが表面に現れないものも多いと考えられる。当然その場合イン

⁶⁵ロブ・ジョンストン 『米国の情報コミュニティーにおける分析文化』（情報研究センターCIA ワシントンD.C 2005）

テリジェンスの成功事例も表に出ずインテリジェンスが評価されることはない。

例えば、1943年4月18日に前線を視察中の連合艦隊司令長官山本五十六海軍大将の搭乗機がアメリカ軍戦闘機に撃墜され山本長官が死亡した事件は、我が国では海軍甲事件として知られる。その計画の端緒となったのは、山本長官の前線航空基地の将兵の労をねぎらうための前線視察計画の暗号電文が米軍に傍受され解読されたからであった。しかし、米軍は暗号解読の事実を秘匿するため、別の作戦によりたまたま長官機を発見したように装った。その作戦成功により、称賛されたのは長官機を撃墜した将兵であり、インテリジェンスの将兵ではない。

また、1983年9月1日、大韓航空のボーイング747が、ソ連の領空を侵犯したため、民航機はソ連空軍の戦闘機により撃墜され、乗員・乗客合わせて269人全員が死亡した。事件を受け、ソ連の責任を追及する決議案をめぐり国連安保理で議論が行われたが、その際、証拠として使用されたのが、自衛隊が傍受していたソ連戦闘機の交信記録である。日本が提供したテープが安保理の会合で公表され、ソ連が撃墜の事実を認めるに至った。しかしながら、テープを公表したため、ソ連はその後傍受されにくいように対策を取ったため、自衛隊のソ連に対する通信傍受能力が低下したとされている。これは、自衛隊が常続的にソ連軍の航空機の電波を傍受していたために出来た訳であり、ソ連軍機による撃墜の事実を証明するいわばインテリジェンスの成功例ともいえる。しかし、交信記録を公表したために、その後のインテリジェンス活動には大きな悪影響をきたした。このようなことは、目に見えているため、インテリジェンスの成功事例は明らかにされにくいのである。

リチャーズ・ホイヤーの「インテリジェンス分析の限界⁶⁶」によれば、時々
の奇襲は避けられないとしている。それは、「過去1世紀には、予期できない

⁶⁶ Richards J.Heuer, Jr. “Limits of Intelligence Analysis” *Orbis*, (Vol.49, No.1), winter, 2005.

事案や奇襲が散見される。9.11 テロの予測やイラクが WMD 開発を止めていたかもしれないことを考えることができなかったという失敗は、インテリジェンスの失敗の長いリスト上の最近の事例であるが、それらは明らかに最後ではない。」

また、例えば奇襲や欺騙の研究で著名な、バートン・ウェイリー (Barton Whaley) は、「1914~1968 年までの間の奇襲や欺騙が判明した 68 の事例を調査したが、そのうち 10 コの事例は、意図された軍事攻撃と欺騙とが織り交じったものだった。そのうち半分は、注意深く練られた欺騙であったが、残りの半分は、本物の安全保障上の欠陥であった。5 つの欺騙計画はすべて本物と認識され、本物の計画 5 事例のうち 4 つは、欺騙だとして却下されたのである。失敗率は実に 90% である。信頼できる秘密の情報源を確立することは非常に困難な仕事である。情報源が、我々がすでに知っていると考えるインフォメーションを提供してくれた時には、そのインフォメーションは信頼できると考えやすい。このことが先入観を増強する⁶⁷。」としている。

また、奇襲を受けた側が、国民をもっとも納得させやすい理由として、敵等がそのようなことを計画しているとは知らなかった、分からなかったということと他の重大な問題や責任回避のため核心部分を秘密事項として公表せずに、多くの人が納得しやすい「インテリジェンス上の問題」として問題をすり替えていることも十分に考えられる。

第 2 項 インテリジェンスにおけるバイアスの存在

CIA で長年インテリジェンスに関わってきたリチャーズ・ホイヤーは⁶⁸、インテリジェンス活動の失敗はインフォメーションの収集よりもインフォメーシ

⁶⁷ Heuer, pp77-78.

⁶⁸ リチャーズ・ホイヤーは、CIA と国防総省においてインテリジェンスと安全保障分野に関する仕事で 50 年以上の経験を有しており、『インテリジェンス分析の心理学』の著者でもある。その本は、インテリジェンス及びカウンターインテリジェンスの教育・訓練のためインテリジェンス・コミュニティで長年使用されている。

ョンの分析によるものが多いとしている。その分析の失敗の一因となるのが、バイアス(先入観、偏見)の存在である。認知心理学においてバイアスとして知られる代表的なものには次のようなものがある。

1 集団思考 (group think)

人間として、民族として、組織として特定の思考方法を保有していることがあるが、それを集団思考という。一般的には情報関係者は、その国の民族であり、当然似たような思考法を保有している。共通の土俵に立った思考法から導き出された結論は、同じ民族や同じような組織の人々には受け入れられやすい。

2003年有志連合がイラク攻撃の最大の理由とした「イラクが大量破壊兵器を開発し保有している」との分析を行った原因の一つとして米国においても英国においても分析担当者たちが「有るに違いない」とする集団思考 (group think) に陥ったと指摘されている⁶⁹。

2 相手の過小評価 (過大評価)

バイアスにより相手を過小評価または過大評価することにより分析を失敗することがある。2002年に提出されたイラクの核兵器に関する国家情報見積もり (NIE) では、イラクが WMD を開発中とする結論は、結果的にはほとんど完璧に誤っていたが、これは 1991 年の湾岸戦争で得た教訓に影響を受けていた。つまり、湾岸戦争前のインテリジェンス・コミュニティの分析は、イラクの核プログラムを過小評価し、化学兵器の貯蔵サイトのすべてを突き止めるのに失敗していたことが明らかになった。そのため、情報分析官はこれと同じような失敗を重ねまいと決心していた。さらに、2001 年の 9. 11 におけるテロに見積もりの過小評価の反動として敵の能力を過大評価することとなった。インテリジェンス・コミュニティは、1990 年代を通じてイラク政府は NBC 技術を維持し生物・化学兵器の生産能力を保持し、化学剤及び兵器の前駆物質を貯蔵しているとの前提に立っていた。後にカーブボールとして有名になった信頼性の低いヒューミントさえも前提を強化するエビデンスに使用され、その前

⁶⁹ 大森義夫 『日本のインテリジェンス機関』 文春新書、2005 年、126 頁。

提を否定するようなエビデンスは無視されるなど、他のエビデンスがあっても過大に評価された前提は容易に崩れることがなかった。

3 現状維持志向

人間や組織には、たとえ警戒を示すインフォメーションがあっても現状維持の方が優先され、インフォメーションや警告がうまく活用されない傾向がある。さらに、それは専門家の方が陥りやすいという逆説的な面もある。そのことを「専門知識の逆説 (The paradox of expertise)」と言う。つまり、分析官が分析や予想に役立つ、より成熟した思考様式を取り入れれば取り入れるほど、ありそうになく例外的な結果と信じる不確定なエビデンスを受け入れることが、より難しくなってくる⁷⁰ということである。

4 ミラー・イメージング

自分の考えを鏡に反射するように投影させ相手も自分と同じような考えをするであろうと思いきむことをミラー・イメージングという。

例えば、冷戦期には米国の一部のソ連研究者は、ソ連の指導者がタカ派とハト派のどちらに属しているのかを評価しようとした。しかし、そもそもソ連にタカ派やハト派は存在しなかった。ミラー・イメージングも、なぜ専門知識のあるベテランのアナリストが、画期的な出来事に不意を衝かれるかを説明する論理の一つである⁷¹。

5 確証バイアス

個人の先入観に基づいて他者を観察し、自分に都合のいい情報 (インフォメーション) だけを集めて、それにより自己の先入観を補強するという傾向のことである。分析においては、自分が信じている仮説に都合のいいインフォメーションやエビデンスだけを集め、それを否定するようなインフォメーションを排除してしまうケースなどである。

6 アンカー効果

不確かな事態で予測や判断を行わなければならないとき、初期値 (アンカ

⁷⁰ Jack Davis, “Why Bad Things Happen to Good Analysis”, *Analyzing Intelligence*, Roger Z. George & James B. Bruce (eds), 2008, pp.161-162.

⁷¹ Davis, op. cit., pp. 161-162.

一) が判断に影響してしまうという心理的効果のこと。最初に提示されたひとつの意見が強い影響力を持ち、他の意見を繋ぎ止める作用をもつことから係留効果とも言われる。分析においても、最初に提示されたひとつの仮説や意見が強い影響力を持ち、そこを基準にしか考えられなくなる場合などがある。

7 後知恵バイアス

物事が起きた後、実はそれは予測可能だったと考える傾向である。後知恵バイアスは、政治・ゲーム・医療など様々な状況で見られる。インテリジェンスの分野では、ベルリンの壁の崩壊から冷戦終結に至る過程など、当時ほとんどの学者が予測できなかったにもかかわらず、事象が起こった後自分はその前から予測していたなどと発言した例が入る。

第3項 インテリジェンスの限界

インテリジェンスのユーザーは、情報機関にリクワイアメントさえ出せば何でも回答が出てくるように思っている節がある。特に政策サイドが情報サイドに過度に期待することは、ある事象が将来どうなるかについての予言(predict)である。

インテリジェンスは、ありそうなシナリオや今後の動向についての分析を提供することはできるが、今後何が起こるかについて、確信を持って予言することはできない。それはそもそも不可能である。あえて、その理由を挙げるとすれば、次のようなものがある。①資金、資源、能力は有限であり、情報要求には優先順位がついているため全ての要求にこたえることはできない。②拒否された地域(denied area⁷²)へのアクセスは制限されている。③インテリジェンス・コミュニティーのいくつかのシステムには技術的制約がある。④インテリジェンス・コミュニティーは有用なインフォメーションを獲得する能力を維持

⁷² Denied area - an area under enemy or unfriendly control in which friendly forces cannot expect to operate successfully within existing operational constraints and force capabilities. (JP 3-05) (Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms 8 November 2010 (As Amended Through 15 January 2016))

しなければならず、そのためには情報の共有や特定の報告書の使用を制限することがあるからである。さらに、秘密工作が認められているインテリジェンス機関といえども、法律で禁止されている事項はあり、活動には制約がある。

一方で適切なインテリジェンス機関には、次のようなことが期待されており、それは可能なことである。①インフォメーション及び分析を提供することにより顧客の理解を深め、敵対国へ対処する上で優位をもたらす。②潜在的な脅威と機会に対し警告する。③最近の事象に関する原因と結果についての洞察を提供する。④状況認識の精度を高める。⑤長期戦略及び代替の将来に関する分析。⑥国際会議、または作戦会議の準備における支援。⑦安全保障上の脅威について公務での出張者への通知。⑧恒常的な業務または、要求に応じて特定のトピックに関する報告。⑨興味対象者（容疑者等）に対するインフォメーションの取り纏め、などである⁷³。

このように、インテリジェンスそのものに失敗の原因があることを前提として事例研究を進めたい。

第2節 インテリジェンスの失敗に関する事例研究

本論文はインテリジェンスに起因する失敗に関する研究であるが、まず失敗という概念自体に注意が必要である。行動科学者のバルーク・フィッシュホフは、「失敗に焦点を当てると、不運な出来事が良く起こるという歪曲された見方が作り出されて誤解を招きやすい・・・したがって、失敗についてくどくどと論じることは、過去において（そして恐らく将来において）知覚される失敗の頻度を過剰に高める結果となる⁷⁴」と失敗の方が成功よりも注目を集めるた

⁷³ U.S. National Intelligence an overview 2013 p32.

<https://www.dni.gov/files/documents/USNI%202013%200verview_web.pdf>
(2016/8/29)

⁷⁴ B. Fischhoff, “For Those Condemned to Study the Past: Reflections on Historical Judgment” in *New Directions for Methodology of Behavioral Science*:

め、失敗の方が成功よりも多いと誤解されやすいことを指摘している。特に、情報活動の失敗はメディアに暴露されやすく、公式の調査は過失の所在を常に求めている。それとは対照的に、例えばうまくいった第二次世界大戦の時のインテリジェンスの成功は、機密指定され25年間⁷⁵も隠蔽され続けたように、新しい情報活動は安全保障のベールに包まれている。第二次大戦中の日本軍やドイツ軍の暗号解読による連合軍の作戦の成功など、暗号解読が明らかになると直接の戦闘にも影響があるため、これらは戦後かなりの期間を経てからその事実が明らかにされた。また、もし情報活動のお蔭で危機を回避することができたのであれば、成功はほとんど気づかれない⁷⁶。

同様にバッキンガム大学のインテリジェンスと安全保障に関する研究者ジュリアン・リチャーズ博士は、インテリジェンスが成功すれば、安全保障上の脅威が低減され、事象としてはしばしば表面に現れないが、失敗は非常に目立ち、教訓を得やすいため研究対象とされやすい⁷⁷としている。

米上院情報特別委員会（チャーチ委員会）の委員なども務めた経歴を持つ、コロンビア大学国際公共政策大学院教授のリチャード・ベッツも「何故、インテリジェンスの失敗は不可避か」において、インテリジェンスの失敗の事例研

Fallible Judgment in Behavioral Research. R. A. Shweder and D. W. Fiske (eds.), San Francisco: Jossey-Bass, 1980, p. 83.

⁷⁵ 米国においては、機密指定解除によって人的情報源または大量破壊兵器の主要な設計概念を開示することになることが明白かつ確実に予想される記録などの例外を除き、機密情報は原則として指定から25年経過した年の12月31日までには、機密指定が解除されることになっている。

⁷⁶ Michael Herman, *Intelligence power in peace and war*, Cambridge University Press, 1996.

⁷⁷ Julian Richards, “The Art and Science of Intelligence analysis” Oxford University Press, 2010, P.28.

究は多いが、現実にはインテリジェンスの成功のほうが多いとしている⁷⁸。

上述のように、インテリジェンスの失敗例は目立つことから、数が多いように見えるが、実際は失敗例よりも成功例の方がはるかに多いものの研究対象としては少ないことが分かる。

ところで、リチャード・ベッツは、「インテリジェンスの失敗は組織的なものというよりも政治的、心理的なものである。」「分析のための手順に関する完全な基準を作れば、失敗が避けられるというのは幻想に過ぎない。」また、「組織の改編が脅威の予測を向上させるという幻想も危険である⁷⁹。」としている。では、インテリジェンスの失敗を避けるための研究は意味が無いのだろうか。筆者は、多くの先人達が失敗について研究してきたようにインテリジェンスについてもその失敗を研究することにより、少なくとも失敗の原因を少なくし、大失敗を避け安全保障上また政策上のダメージを局限することができる一助になるものと考えている。

ここでは、米国におけるインテリジェンスの失敗の主要な事例について研究し、その中から主要な問題点を抽出する。

第1項 冷戦終結前までのインテリジェンスの失敗の事例と問題点

1 1941年 真珠湾攻撃⁸⁰

日本による奇襲攻撃は、インテリジェンスの失敗の古典的事例であり、米国政府や軍による大規模な調査が、少なくとも6回実施されている。その中で主要な調査の結論を述べると次のとおりである。

⁷⁸ Richard K. Betts, "Analysis, War and Decisions: Why Intelligence Failures are Inevitable," *World Politics* vol. 31 no. 1, October 1978, pp.61-62.

⁷⁹ Betts, op. cit., p. 61.

⁸⁰ 青木勉『日米検証 真珠湾』、光人社、1991年。マーク・M・ローエンタール『インテリジェンス、機密から政策へ』茂田宏監訳、慶應義塾大学出版会、2011年、23、24頁。ロベルタ・ウールステッター『パールハーバー トップは情報洪水の中でいかに決断すべきか』岩島久夫・斐子訳（読売新聞社、1987年）を参考。

1941年 ロバーツ調査委員会：

ハワイの現地陸海軍司令官（陸：ショート中将、海：キンメル大将）の判断のミスが、日本の攻撃の成功の要因であった。1941年11月末に米陸軍参謀総長（マーシャル大将）、海軍作戦部長（スタークス大将）から現地司令官に与えられた警戒命令に基づく両司令官の措置が不十分であった。

1942年 ハート査問委員会：

当時の陸軍参謀総長が、現地の陸軍司令官に対日情勢の悪化に関する情報を十分に与えていなかった。現地の陸軍司令官は、現地におけるサボタージュに対する警戒を強化していた。しかし陸・海軍で取り決められていた共同沿岸防衛計画及び協定事項を実施する措置を採らなかった。

1944年 海軍査問会議：

海軍作戦部長が、現地の海軍司令官へ緊迫した日本情勢に関する情報を通報させず、ハワイへの警告を送らなかったことが原因とし、現地司令官の責任がなくワシントン首脳の可能性を示唆した。しかし、戦争継続中のためさらなる調査を決定した。

1945～46年 上下両院合同調査委員会：

日本軍の攻撃は、遠距離であり、予想されていたよりもはるかに強力な兵力で極めて巧みに計画された。一方、陸海軍は敵部隊の接近を探知する手段を講ぜず、戦争の切迫に応じた準備態勢を整えないなど陸海軍の失策によるものであった。ハワイの陸海軍司令部は、ワシントンからの情報に対し適切な戦争配備をとらず、通報された諜報の意味を正しく理解しなかった。ハワイの陸海軍司令官の犯した過失は、判断の錯誤であり義務の怠慢ではない。

以上を概観すれば、真珠湾奇襲直後は、現地司令官の警戒措置が不十分だった点が指摘されているが、戦局が進展し調査も進むにつれワシントンの首脳部の責任の可能性についても言及されるようになってきた。しかし1945～46年の上下両院合同調査委員会では、大統領をはじめワシントン首脳には責任がなく、現地司令官レベルの司令官の責任についても、かなり低減され、日本の攻撃の巧妙さが前面に出されるなど、調査報告に政治的な配慮が看取される。

その後、責任問題よりもインテリジェンスの問題に焦点が当てられた研究もなされている。真珠湾攻撃の研究で著名な、ロベルタ・ウールステッターによ

れば、真珠湾攻撃を示唆するヒューミント、シギントなどの様々なノイズを含むインフォメーションはあったが、その中から攻撃のシグナルとなる重要なものを見つけることができなかつたとする「ノイズとシグナルの問題 (Noise versus Signal Problem)」の指摘があった。米国の情報機関はその中からシグナルを見つけ出すことができなかつた。さらにインテリジェンスに関連するプロセスと手続きに不備があり、重要なインフォメーションが各省庁・各軍・各機関の間で共有されなかつた。また、米国の政策決定者は、相対的戦力の劣る日本が、米国に戦いを挑むことはないというミラー・イメージングにより、日本側の意図を察知することができなかつた点などを主要な原因として挙げている。また、当時のアメリカ人の日本人に対する広く受け入れられていたステレオタイプの認識としては、「当時真面目に信じられていたところによれば、日本人は体格が悪く、出っ歯でしかも視力が低いとされているので夜間戦闘は不可能である」であった。ルーズヴェルト大統領でさえ「アメリカ人一人は、日本人五人に相当するし、例え奇襲攻撃が行われても、たいした損害を受けないで撃退するだろう」とマーシャル参謀総長が語っていたとキンメル大将は語っている⁸¹。これらは、当時の日本人に対する偏見や先入観と言えるであろう。

さらに当時、情報部門に従事する者は、作戦部門に従事する者に比べて従属的地位にあったことも指摘されている。情報部門にいるということは、たいして才能がないと思われる風潮⁸²で、インテリジェンスに敏感になるまで情報業務に従事している将校は例外的だったとされる。

真珠湾攻撃は、米国の情報体制にも大きな影響を与え、その後真珠湾攻撃の

⁸¹ 青木、前掲書、196頁。

⁸² 情報将校と作戦将校の職務を示す例として、当時現地レベルの海軍の情報将校に求められていたのは、敵艦隊の構成を詳細に調べることであり、インフォメーションの評価や敵の可能行動を明確にするのは戦争計画部の仕事とされていたことなどが、ロベルト・ウールステッターにより指摘されている。

ような奇襲を受けないようにすることが、第二次大戦後の米国の情報組織の重要な存在意義となった。

2 1949年 ソ連の核開発成功⁸³

CIAの報告評価局（ORE：Office of Reports and estimates）⁸⁴は、当時ソ連が核保有にいたる時期を1953年中頃と見積もっていた。この見積もりは、第二次大戦後ほぼ一貫する形で政策決定者に提示されており、米政府高官の間でも広く知られたものの1つであった。しかし、実際にはCIAの見積もりよりも4年早く、1949年8月末にソ連は核開発に成功した。このことは、第二次大戦後しばらくは米国の核の独占が継続するとの見通しが大きく崩れたことを意味し、米国は水爆開発の決定や安全保障戦略の再検討を余儀なくされた。ソ連の核開発成功の知らせは、当時の政府高官の間に激しい衝撃を走らせた。この点から、それは紛れもなくサプライズであった。そして、そうしたサプライズを防ぐことを目的として設立されたCIAにとって、最初の大きな失敗にほかならなかった。

真珠湾での失敗に鑑みOREに期待されたのは、各省庁よりも上位にたつて情報評価を行う組織として機能することであった。しかしながら、実際には、軍部や国務省からはOREの特異な地位に対する反発があり、重要なインフォメーションは共有されることなく。それぞれの組織が作成した情報評価は、大統領に直接送付されCIAには提供されていなかった。また、科学的な情報に関しCIA内部での調整もなされていなかった。

⁸³ 中西輝政・小谷賢編『インテリジェンスの20世紀』 千倉書房、200、211-228頁。小島吉之『CIAの情報分析とその限界 ソ連の核開発に関する予測失敗を事例に』を参考。

⁸⁴ 第2次大戦直後から1950年ころまで、米国の情報体制は頻繁に組織改編が行われた。CIA内でも改編がなされ、OREは1946年1月末、中央情報グループ内に設置された中央報告部（Central Reports Staff）に始まり、同年7月調査評価局（Office of Research and Evaluation）に格上げされた後、同年10月にORE（報告評価局）に改称、1950年12月、国家評価局（Office of National Estimates）へと改称されている。

また、1940年代後半の世界情勢において、当時の政策決定者の最大の関心事は、ソ連・共産主義の拡張をいかに食い止めるかであった。そこで、政策決定者が最も知りたかったのは、今後ソ連が、米国を始めとした自由主義諸国に対してどのような意図と能力を持って攻勢を仕掛けてくるかという点であつて、OREには、まずこの疑問に答えることが求められた。OREは1946年から1949年までの間に約80本の「ORE報告」を作成したがソ連の核開発に言及したものはごく少数でしかなかった⁸⁵。1946年10月にソ連の開発中の武器や装備に関するORE3/1⁸⁶の中に一部言及され、その後は2年後の1948年10月末⁸⁷のソ連が西欧を獲得した場合の戦略的価値に関するORE58/48の中でもその一部にソ連の核兵器についても言及されたのみである。それによれば、ソ連が西欧の工業施設やウラン鉱などを手に入れば、原子力計画の進行度は2倍になり、原爆を作る可能性の時期が1953年中頃から1951年中頃、ないし1952年中頃に早まると見積もっていた。しかし、その後は少なくともORE報告の中では、ソ連の核開発の成功時期について予測されることはなかった。つまり、政策決定者の関心事は、各国の政治情勢であり核問題が喫緊の課題ではなかったため、OREの関心も政策決定者の関心へと偏向しており「インテリジェンスの政治化」が見て取れる。

核開発の進行速度を図る上で重要な指標となるのは、ウランの保有量である。ソ連には良質なウラン鉱がないというのが、大戦前の研究成果であつた。しかし、大戦後ソ連は、かつてドイツのウラン供給源であつたチェコスロバキアのウラン鉱山を接収し、そこからウランを手に入れることができるようになっていた。また、ドイツのソ連占領区には、豊富なウランの鉱床があつた。ソ

⁸⁵ Donald P. Steury, "How the CIA Missed Stalin's Bomb," *Studies in intelligence*, Vol. 49, no. 1 (2005)

⁸⁶ ORE 3/1 -- *Soviet Capabilities for the Development and Production of Certain Types of Weapons and Equipment*, 31 October 1946 (2 pages).

⁸⁷ ORE 58-48 -- *The Strategic Value to the USSR of the Conquest of West Europe and the Near East (to Cairo) Prior to 1950*, 27 October 1948 (48 pages).

連のウラン保有量は数年で数千トンにも達したといわれ、このような動きは、SSU⁸⁸の情報工作員を通じてCIAへと送られていた。SSUは、その他にソ連に連行された科学者グループによりプルトニウム生産が急速に進行しつつあることを推定させるインフォメーションも送っていた。しかしながら、これらのインフォメーションは、核開発の予測の修正に値するインフォメーションとしては受け止められなかった。OREの中で科学技術を専門に分析するNEG（核エネルギー班：Nuclear Energy Group）の分析官たちは、秘密情報から得られた曖昧なインフォメーション(soft information)よりも、ハードデータが支配する科学界出身で占められていた⁸⁹。また、当時米国の政府高官に広く見られたソ連が自前の原爆を持つにはまだまだ時間がかかるという、米国の開発の経緯などと比較してソ連の能力を過小評価する認識⁹⁰があったものと考えられる。

失敗の原因は主として、組織的な連携不足、インテリジェンスの政治化、インフォメーションの分析における問題点があったと考えられる。

3 1950年 朝鮮戦争⁹¹

OREは、ソ連の核兵器開発の時期の予測に失敗しただけでなく、北朝鮮の韓国への侵攻も予想できなかった。

また、マッカーサーの司令部レベルにおいても、情報の失敗が見られた。朝鮮戦争開戦当初、韓国軍および米軍は奇襲を受けたが、その後国連軍総司

⁸⁸ CIAは、第二次大戦中に活躍したOSS（戦略事務局）の流れを汲む陸軍省・戦略事務班（SSU：Strategic services Unit）を編入しており秘密情報も含めた本格的な情報収集活動を開始していた。SSUは、CIA編入後は特別工作局（Office of Special Operations）と改称した。

⁸⁹ Donald P. Steury, "How the CIA Missed Stalin's Bomb," *Studies in intelligence*, Vol. 49, no. 1 (2005)

⁹⁰ たとえばMED（マンハッタン工兵管区：Manhattan Engineering district）の責任者であったグローブス将軍は、「ソ連が自前の原爆を持つには、10年、20年、いや60年くらいかかると思う」と述べていた。

⁹¹ ローエンタール、前掲書、25頁を参考。

令官となったマッカーサーが、懸念を示す上層部を説得して遂行した 1950 年 9 月 15 日の仁川上陸作戦で反攻のきっかけを掴んだ。国連軍は、仁川上陸作戦に連携した大規模な反攻作戦により北上を始めた。しかし、10 月 2 日、中国の周恩来は、国連軍が 38 度線を越境すれば参戦すると警告していた。

中国が鴨緑江の対岸に少なくとも 30 万の大群を待機させ、望むときにいつでも越境できる態勢にあることは早くから知られていた⁹²。唯一の問題は、北京が参戦の意図を国連軍に警告したのが、ブラフかどうかだった。10 月 25 日、順調な北進中、鴨緑江手前で中国軍の攻撃を受け前進が停止した。さらに、10 月下旬、第 1 軍団長は中国人捕虜からもたらされた鴨緑江付近に数万の中国兵が集結しているとのインフォメーションを、第 8 軍司令部に上げた。そのインフォメーションは、マッカーサーの司令部の情報部長ウィロビー准将に送られた。指揮下の兵が雲山で攻撃を受けた米第 8 軍司令官ウォルトン・ウォーカー中將は、攻撃を受けた後、東京に「新規部隊による待ち伏せ、奇襲攻撃を受く、敵部隊は組織、練成度ともによい。一部は中共軍」とはっきりとした電文を送ったが、マッカーサーはウォーカーに中国軍との接触の危険を極力小さくして—これまでどおり—北進を継続するよう求めた。

マッカーサーの希望は鴨緑江まで進撃して朝鮮全土を統一することであり、ワシントンの希望は中国との大戦争を回避することだった。

マッカーサー司令部の G-2 の任務は、何はさておきマッカーサーは常に正しいと立証することにあつた。限られた人数の米、韓、およびそのほかの国連軍兵士を、広大な山岳地帯に広く薄く布陣して鴨緑江まで進撃させるのは、中国軍の不在が前提になっていた。仮にマッカーサーが、相当規模の中国軍との接触を報告したら、いくらか消極的に状況を傍観していたワシントンは奮い立って戦争指導の主導権を要求してくることが容易に予想された。そうなるとうち東京にある司令部は自らの計画の管理権を失い、鴨緑江への進軍

⁹² デイビッド・ハルバースタム『ザ・コールドスト・ウインター 朝鮮戦争』山田耕介・山田侑平訳（文藝春秋 2009 年、28-30 頁）を参考。

はできなくなる。これは、まさにマッカーサーが絶対に望まない事態であった。

マッカーサーの望むことにあわせてウィロビー准将は、情報評価でいつもつじつま合わせを行った。鴨緑江北方に中国軍集結の初報が入ってきた時、ウィロビーは「おそらく、外交的恐喝のたぐいであろう」⁹³と報告した。最初の中国人捕虜の尋問によるインフォメーションに対する評価は、捕虜の信憑性や事の重大さを故意に矮小化したものだった。それからの数週間、米、韓両軍は中国人捕虜を繰り返し捕らえ、捕虜は所属部隊を供述し、多数の同僚兵士らとともに鴨緑江を渡った事実を認めたが、ウィロビーは再三再四、この戦場からのインフォメーションを軽視した。

当然、中国軍の意図をめぐる疑問はワシントンの主要課題になっていたが、マッカーサーは情報管理によって意思決定を支配しようとした。ウィロビー准将は、中国軍の人数と意図とを故意に矮小化した。彼は同日、朝鮮に入った中国兵を最小 16,500 人、最大 34,500 人と見積もった。しかし、実際には中国軍約 30 万人、30 個師団が朝鮮に入っていた。マッカーサーは攻撃に一時動揺したものの、努めてこれを軽視し、統合参謀本部へは、中国軍の目的は、北朝鮮軍が「北朝鮮における名目的な足場を保持するのを支持し」、北朝鮮軍が「残骸のなかからなにかを救いだす」のを可能にすることにある、と打電した⁹⁴。

北朝鮮の侵攻を警告できなかった責任をとって 1950 年末 CIA のヒレンケッター長官が辞任したが、これは CIA の分析部門が大きく変革する兆候であった⁹⁵。

朝鮮戦争の勃発は、その後の米国のインテリジェンス体制に、2つの大きな影響を与えた。第 1 に、侵攻を予期できなかったことにより、次の CIA 長官

⁹³ Russell Spurr, "Enter the Dragon", Newmarket, 1989, p. 161.

⁹⁴ Clay Blair, *The Forgotten War*, Anchor, 1987, p. 391.

⁹⁵ Donald P. Steury, "How the CIA Missed Stalin's Bomb," *Studies in intelligence*, Vol. 49, no. 1 (2005).

(中央情報長官兼務) ウォルター・ベデル・スミス(1950-53)は、「国家情報見積もり」に、より力点を置くことを含めいくつかの劇的な変更を行った。第2に、朝鮮戦争は冷戦を世界規模にした。従来、冷戦は欧州における覇権争いに限定されていたが、この戦争がアジアにそして暗黙のうちに他の地域へと冷戦を拡散させ、このことが、インテリジェンスの対象範囲と責任を拡大させた。

4 1960年 U-2機撃墜事件

当時米国は、ソ連にミサイルギャップをつけられた、という認識を高めており、ソ連の戦略ミサイルを監視することで安全保障を確保する方針を固め、U-2偵察機による高高度飛行によりソ連領内のミサイルの配備状況等を偵察していた。偵察飛行は1956年に開始されたが、U-2機の運用は、天候のよい時だけに限られており、そのため飛行は断続的に秘密裏に行われていた。

U-2機計画は、4年間にわたる作戦中、米国にとってきわめて重要な情報を提供した。これは、ソ連が何を持っているかのみならず、何を持っていないかの情報も提供してくれた。U-2機を通じて得られたインフォメーションは、「ボマー・ギャップ」とか、のちに「ミサイルギャップ」とかいわれて、われわれが恐れていたものが、無責任な想像の産物に過ぎないという証拠を示してくれた。U-2機による情報は、フルシュチョフから共産主義の陰謀—国際的な脅迫—という最も強力な武器を奪った。この武器は、自由世界の無知とそれによって生じる恐怖をソ連が利用できる枠内でのみ有効だったからである⁹⁶。

万が一、飛行機がソ連領内で捕獲されたところで、その事実を明らかにするような事はないだろう。なぜなら「それを認めれば、長期間われわれがソ連領空を飛んでいたのに、ソ連は全く手出しできなかったということまで認めなければならない⁹⁷」とダレス国務長官は述べていた。しかし、1960年5月1日にソ連は上空を偵察飛行していたU-2機を撃墜し、その事実を公表し米国による

⁹⁶ アイゼンハワー『アイゼンハワー回顧録2』仲 晃、佐々木謙一、渡辺 靖訳、みすず書房、1968年、478頁。

⁹⁷ 同上。

ソ連上空における偵察の事実が世界的に明らかになった。

米国はこの事件を契機に偵察衛星の開発を本格化させたとされる。

5 1962年 キューバ・ミサイル危機⁹⁸

キューバ・ミサイル危機は、現在においてはその対応が成功であったと解釈されているが、危機発生当初のインテリジェンスの観点からは失敗とされるべきものであった。すべての分析担当者は、(ジョン・マコーン中央情報長官(1961-65年)を除き)ソ連のフルシチョフ首相は、キューバにミサイルを配備するほど大胆であったり軽率であったりすることはないだろうと主張した。また、分析担当者たちは、ソ連の戦術核ミサイルはキューバには全く配備されておらず、現地のソ連軍司令官は、モスクワに照会することなく核兵器を使用する権限を与えられていないと考えていた。この2点が両方とも間違っていたことは後日、ソ連崩壊後情報が開示され明らかになった。このことは、相手の意図を読み違った分析の失敗であった。

最良のインフォメーションを与えられたワシントンの分析官たちが、ケント自身がその発展を助けてきた基準と手法を懸命かつ慎重に適応してきたにもかかわらず、冷戦期間中の最大の危機といわれるキューバ危機(ソ連がキューバへ攻撃的核ミサイル導入するであろうこと)を分析できなかった。このことは、ケントを落ち込ませたとされている⁹⁹。

インテリジェンス上成功といえるのは、米国のインテリジェンス機関がキューバにおけるミサイル基地が完成する前の段階でこれを発見し、ケネディ大統領に、武力に訴えることなく状況に対処する時間を与えたという意味においてであった。また、米国のインテリジェンス機関は、ケネディ大統領にソ連の戦略的兵器と通常兵器の能力に関する正確な評価を提供したことにより、大統領

⁹⁸ ローエンタール、前掲書、27頁を参考。

⁹⁹ Jack Davis, Sharman Kent and the profession of Intelligence Analysis, The Sharman Kent Center for Intelligence Analysis Occasional Papers, Vol. 1, No. 5, . <<https://www.cia.gov/library/kent-center-occasional-paper/vollno5.htm>> (2010/7/24)

は困難な決定を行うことができた。この点は、統合的な情報収集活動が行われた例である。

6 1973年 第4次中東戦争

第4次中東戦争前に、インテリジェンス・コミュニティーの警報委員会の議長は、2週連続して報告書の中で、戦争の見通しとインテリジェンス・コミュニティーの長に対し世界的な規模での危険性について、警告を鳴らす準備に関心を持っていた。CIAの中東担当者達を2度、彼のオフィスに集め懸念を伝えたが、戦争はありそうにないという彼らの判断に従うのみだった。彼らは、このひとつの問題に長い間焦点を当ててきた専門家だった。しかし、結局、開戦予測に失敗した。

第4次中東戦争の開戦予測に失敗したCIAの分析官の一人は、当時の状況について次のように説明した「1973年、分析官は戦争の可能性について警戒していたが、Xを見るまでは状況を静観することにしていて。Xが起こるとYを見るまではイスラエルに警告を送らないことを決めた。Yを見た時は、Zという兆候を見るまでは先延ばしをしないことを決めた。しかしZを見た時には、戦争は始まってしまっていた¹⁰⁰」。と回想している。つまり、分析官は現状維持志向というバイアスから逃れられなかったのである。

7 1979年 イラン革命¹⁰¹

イラン革命は、イランのシャーから王位を奪い取り、彼を国外に追放した。米国のインテリジェンス機関は、こうした事態が展開する可能性が増大しつつあることを察知していなかった。米国の歴代の政権は、シャーが感情を害さないよう、反体制派との接触を制限してきた。情報収集面におけるこのような制限に加え、分析担当者の中には、市民デモが発生してしまった場合のシャーに対する脅威の深刻さを把握することができなかった者もいた。このようにインテリジェンス・コミュニティーは、制限を課せられて働いていたにもかかわらず、この事件の結果についての批判のほとんどを受けることになった。関係者

¹⁰⁰ Jack Davis, "Why Bad Things Happen to Good Analysis", *Analyzing Intelligence*, Roger Z. George & James B. Bruce (eds), 2008, p. 161.

¹⁰¹ ローエンタール、前掲書、29、30頁を参考。

の中には、シャーの失脚は、彼の王位を復活させた 1953 年クーデターの不可避的な結果であると考えた者もいた。

シャー失脚によって生じた影響の一つは、米国がソ連のミサイルテストを監視するためにイランの北方領域に設けていた二つの情報収集拠点が閉鎖されたことであった。その結果、SALT I そして交渉中の SALT II 条約の実施を監視する能力が損なわれた。

8 1989年～1991年 ソ連の崩壊¹⁰²

1989年にソ連邦の解体で始まり 1991年のソ連自体の解体で完結するまでの間に、第二次大戦後の封じ込め政策が勝利したことを米国は目の当たりにした。その崩壊はあまりに急激かつ驚愕すべきものであったので、それを予測できていたと言える者はほとんどいなかった。

1989年のベルリンの壁の崩壊に対する高官用のブリーフィングでは、なぜベルリンの壁がすぐに崩壊することがありそうにないのかについて説明されていた。上級分析官は「分析官の間で専門的知識の深さと、東欧で何が起きているのか（例えば政府の統制の崩壊）そして何が起こっていないのか（例えばソビエトの介入）について観察した時間とを相互に関連付けるのは、ほぼ完璧に行えた」。しかしこれらの兆候は、ドイツの統一は未だ俎上に上っていないと強く信じられていた論理を覆すことはできなかった。1989年の11月9日、CIAのソビエトと東ドイツの政治の専門家は、ブッシュ大統領に対し、なぜベルリンの壁はすぐに崩壊しそうにないかについてブリーフィングしていたが、国家安全保障会議のスタッフメンバーが大統領執務室に入り、テレビのスイッチをつけるよう強く促した。そこで映し出された光景は、東西ドイツの壁が取り払われている様子だった。

インテリジェンス・コミュニティーに対する批判者は、ソ連の崩壊を予測できなかったことは、インテリジェンス・コミュニティーが関わる問題の中心にソ連があったことに鑑みれば、究極的なインテリジェンスの失敗であると主張した。

¹⁰² 同上、30、31頁を参考。

関係者の中には、この失敗は、インテリジェンス・コミュニティーを抜本的に縮小し改編することを正当化するものであると考える者もいた。一方、米国インテリジェンスの擁護者は、ソ連崩壊につながったソ連邦内部の衰えの多くをインテリジェンス・コミュニティーが明らかにしていたと主張した。

第2項 冷戦終結前までのインテリジェンスの失敗から問題点の抽出

以上のような真珠湾攻撃から冷戦崩壊までのインテリジェンスの失敗事例から、問題を抽出すると、組織に関する問題、インフォメーションの分析に関する問題、インテリジェンスの政治化の問題が浮かび上がってくる。

1 組織に関する問題

(1) 情報組織未整備

真珠湾攻撃の時点では、そもそも米国には国家としてインフォメーションを取りまとめる組織がなかった。陸軍海軍は独自にインフォメーションを収集しており、お互いに連携することはなかった。また、それらを取りまとめようとする機能もなかった。その後、1949年のソ連の核開発成功に関する見積りでの失敗、1994年のエイムズ・スパイ事件などでも省庁間協力や調整機能が不十分であったなど、情報組織が十分に整備されていないことがひとつの問題であった。

また、真珠湾攻撃当時は、情報部門に従事する者は、作戦部門に従事する者に比べて従属的地位にあったとされているとともに、長年従事する部門ではないとの認識もあった。そのような認識は、その後の情報組織整備にも影響を与えたものと考えられる。

(2) 情報源不足

イラン革命前は、対イラン政策上、米政府は米情報組織によるイランでのアクセスを制限していた。したがって、米情報機関はイラン革命を察知することができなかった。その上イランのシャー国王が失脚したことにより、米国がソ連のミサイルテストを監視するためにイランの北方に設置されていた情報収集拠点が閉鎖され、さらに情報源を失うことになった。

また1960年のU-2機撃墜事件では、偵察活動の危険性と撃墜された場合の政治的影響の大きさが問題となった。1962年のキューバ危機において、画像情報の重要性が改めて認識されたが、偵察機が対空砲火を浴びた。これらは、

偵察機による画像情報収集の危険性を明らかにするとともに、偵察衛星の重要性を明らかにすることとなった。

冷戦時代には、ソ連に対するヒューミント活動は活発にされていたものの、核施設などに関連する情報収集は極めて困難だったことから、テクイントに関する情報収集に比重が傾いていった。結果として、ヒューミントは次第に軽視されていった。

(3) 情報共有なし (ストーブパイプ)

真珠湾攻撃後、インテリジェンス・コミュニティーが確立され、情報源が充実してきても、各情報組織が各個に (統一見解のない) インテリジェンスを政策サイドに報告するなど、縦割り組織であった。そのことを横には煙が漏れない煙突にたとえて、ストーブパイプの状態という。この状態では、情報共有がなされることは極めて困難である。

このストーブパイプが発生する理由としては、次のような点が指摘されている。

- ①すべてのテクイント (技術的情報) およびヒューミント (人的情報) 組織においては、収集から配布まで一貫して流れる一体のプロセスをなしていること。
 - ②それぞれの収集組織は、他の収集組織とは収集手段がまったく異なっており、情報要求に応えるために、お互いに競いあう。他の組織より正確でより早くインフォメーションを収集してインテリジェンスを配布することで、組織の存在意義を示し、結果的にそのことが予算を継続的に確保する手段となること。
 - ③秘密の保全のため、必要な人以外には知らせないという「ニード・トゥ・ノウ」の原則が働くこと。
- である。

さらに、同じ情報組織内においても、それぞれ別の計画やプロセスが独立して動き、互いの活動について理解していないため「ストーブパイプの中のストーブパイプ」という現象を生み出すこともある。

(4) インテリジェンスの対象範囲とコストパフォーマンス

1945年までは、インテリジェンスの対象は主に敵国に対するものだったが、その後インテリジェンスの対象範囲とインテリジェンスの責任は拡大されていった。収集地域や収集の対象が拡大すれば、組織やコストも拡大する。しかしながら、国益に関係するような自体が起こるまでは、必要とみなされない地域もある。つまりいざというとき必要だが、その時がいつかは分からず、担当の分析官が一度も活躍しない場合もあり得るのである。

コストパフォーマンスの面から見れば、いつ問題が発生するか分からない地域は、情報収集がなされないか、一人の分析官が他の地域と兼務するなどの現象が生じざるを得ない。しかし、現実には非効率でもいざという時のために人が配置されることが多いのである。いわば赤字の公共交通機関が、簡単に廃止できないのと似たような構図である。

2 インテリジェンス・サイクルの各段階での問題

(1) インフォメーションの収集・処理の問題

重要な問題が発生、または発生の恐れがあると、あらゆる担当官や収集を担当するすべての関係機関が重要とみなされるひとつの問題について収集活動を行おうとする状況が生じる。これを、小さな子供がサッカーをする時の状況に例えて「ボールへの集中」と呼ぶ。1998年のインドの核実験を把握できなかったのは、当事イラクと北朝鮮の核問題の方が重要で、ほとんどの情報収集用の機材（アセット）をそちらに集中していたからだとされている。

真珠湾攻撃に際しては多くのインフォメーションの中からインテリジェンスに役立つものを探し出す「ノイズとシグナルの問題（Noise versus Signal Problem）」が指摘された。その後の組織の充実、科学技術の進歩によりインテリジェンス機関が収集できるインフォメーションは、爆発的に増加している。

こうしたことから、大量のインフォメーションから真に有意義なものを選別する作業に多くの労力を割く必要性が、ますます高くなっている。これらの問題を称して「掃除機の問題」、「小麦ともみ殻の問題（The Wheat versus Chaff Problem）」とも表現されている¹⁰³。

¹⁰³ ローエンタール、前掲書、89-90頁。

(2) インフォメーションの分析に関する問題

ア 特定のマインドセット（思考様式）に基づいた分析の違い

(ア) 相手の過小評価

日本軍による真珠湾攻撃の前のアメリカ人は、日本人を過小評価しており、ルーズヴェルト大統領でさえアメリカ人一人は、日本人五人に相当すると考えていたとされる。朝鮮戦争の際、マッカーサー国連軍総司令官は、中国からの警告や現地からのインフォメーションにもかかわらず、中共軍の介入を無視しようとした。マッカーサーの情報参謀であったチャールズ・ウィロビー准将は、約30万人とされていた中国軍の人数をその10分の1程度と見積もるとともに、中国の朝鮮戦争への介入の意図を故意に矮小化した。

(イ) 現状維持志向

現状維持志向は、たとえ警戒を示すインフォメーションがあっても現状維持の方が優先され、インフォメーションや警告がうまく活用されないケースである。それは専門家の方が陥りやすい面もある。そのことを「専門知識の逆説 (The paradox of expertise)」と言う。つまり、分析官が分析や予想に役立つ、より成熟した思考様式を取り入れれば取り入れるほど、ありそうになく例外的な結果と信じる不確定なエビデンスを受け入れることが、より難しくなってくる¹⁰⁴。

例えば1973年の第4次中東戦争前に、インテリジェンス・コミュニティの警報委員会の議長は、戦争の見通しと世界的な規模での危険性について、警告を鳴らす準備をしていた。しかし、CIAの中東担当者達は、中東を長年見てきた経験から戦争はありそうにないと説明したため、警告は発せられなかった。その他1962年キューバ危機の際のソビエトのキューバへの基地建設に関する見積もり、1978年のイランのシャー体制の見通しや、1989年のベルリンの壁崩壊など専門家は目の前にあるインフォメーションを受け入れることができず、見通しを間違ってしまった。

(ウ) ミラー・イメージング

¹⁰⁴ Davis, op. cit., pp. 161-162.

相手も自分と同じ思考に基づき考えるだろうという勝手な思い込みを、「ミラー・イメージング」と言う。真珠湾攻撃においては、自分達と同じように合理的に物事を考えるならば、相対的な戦力が不十分の日本が、米国に対して戦いを挑むことはないだろうと考えたとされる。また、冷戦期には、一部のソ連研究者は、ソ連の指導者がタカ派とハト派のどちらに属しているのかを評価しようとした。しかし、そもそもソ連にタカ派とハト派がいることを示す証拠は存在しなかった。

ミラー・イメージングも、なぜ専門知識のあるベテランのアナリストが画期的な出来事に不意を衝かれるかを説明するのに役立つ別の論理である¹⁰⁵。

イ シークレットとミステリーの問題

これは冷戦前から存在している問題点であるが、1994年にジョセフ・ナイが指摘している。「予測する者にとって冷戦後新たに複雑になったのは、政策決定者が答えを望む質問の中で、シークレットに対するミステリーの比率が増加したことである」と指摘している。ナイは具体例として、「シークレットとはスパイが盗むことができるか、または技術的なセンサーによって識別することができる具体的なものだ。例えばソ連のSS18 ミサイルの数やその弾頭のサイズなどがその例である。他方ミステリーとは、誰も確信をもって答えられない抽象的なパズルである。例えばエリツィン大統領は今から一年後ロシアでインフレをコントロールできるだろうか、というのがその例だ。肝心のエリツィン自身が答えを知らないで、誰も彼からその秘密を奪うことができない。彼が今から一年後に大統領でいるかさえ確かではないのだ¹⁰⁶」としている。

結局のところ、ミステリーに対する挑戦は、1950年にチャーマン・ケントがCIAに入局して以来成功していない。

3 インテリジェンスの政治化

インテリジェンスサイドと政策サイドの複合的な失敗として挙げられるのが、「インテリジェンスの政治化」とも呼ばれるものである。インテリジェン

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Joseph S. Nye, "Peering into the Future," *Foreign Affairs*, July/August 1994, . Vol. 73, No4. p88. (エリツィン大統領は1999年に辞任)

スサイドが政策サイドからの圧力や政策サイドの方針に配慮して意図的に、時として意図することなくインテリジェンスを歪めたり誇張したりすることによるものである。

朝鮮戦争において、マッカーサー司令部の情報部（G-2）の任務は、何はさておきマッカーサーは常に正しいと立証することにあった。マッカーサーというカリスマ的な指揮官の意図に応えるため、情報参謀は情報評価でつじつま合わせを行い。「中国は介入してこない」というマッカーサーの楽観論を支え続けていた。

元米国家情報会議（NIC）副議長のグレゴリー・トレバートンによれば、インテリジェンスの政治化の類型¹⁰⁷には次のようなものがあるとされている。

① 上級の政策サイドからの直接的な圧力（Direct pressure）

通常、政策サイドは、自らの政策または好みの政策と調和するような特定のインテリジェンスの結論に導かせようとする。

② 特定のテーマに関する固定観念（House line）

この場合、バイアスの中心が政策サイドから情報サイドに移行するが、ここでは特定の分析担当部署が問題に対する固定観念を持ち、異論を唱える分析官や分析は抑圧されるか、無視される。

③ 政策サイドによる選り好み（Cherry picking）

高官、通常は政策担当者が、様々な分析の中から〔自分の政策に〕好みのものだけ選択する

④ 質問（Question asking）

他の分野における質問でもそうであるが、特定の回答に導くという訳ではないにしても、政策サイドが望むような回答が得られない場合、回答を特定の枠組みに誘導するような質問をする。この類型として、政策サイドが理に適う質問をし、何回も繰り返し続ける場合、それ自体が直接的な政治化ではなかったとしても、他の問題に取り組む時間と労力を奪うことによって、分析

¹⁰⁷ Gregory F. Treverton. "Intelligence Analysis: Between (Politicization) and Irrelevance", *Analyzing Intelligence* pp. 93-4 (元米国家情報会議 (NIC) 副議長) 小谷、『インテリジェンス』、131頁。

を歪曲させる。

⑤ 共通のマインドセット（思考様式）（A shared mindset）

情報サイドと政策サイドが共通のマインドセットに陥り、強い推論を共有してしまうこと。これは、恐らく極端なケースであるかもしれないが、これを〔インテリジェンスの〕政治化とするならば、政策サイドに押し付けられたというよりは、情報サイドが自ら陥るものである。

第3項 冷戦後のインテリジェンスの失敗の事例と問題点

1 1994年、2001年スパイ事件¹⁰⁸

1994年、ソ連とソ連崩壊後のロシアのためにスパイ活動を1985年から約10年にわたり行っていたとして、元CIA職員のオールドリッチ・エイムズが逮捕された。このことは、米国のインテリジェンス・コミュニティを大きく動揺させた。

冷戦の終結にもかかわらずロシアの米国に対するスパイ活動が継続していたこと、エイムズの経歴は、CIAの人事のあり方に大きな欠点があることを明らかにした。また、CIAにおけるスパイ対策、カウンターインテリジェンス、CIAとFBIの連絡体制にも大きな欠点があることが明らかになった。さらに、行政府がインテリジェンスの問題を扱う際に、問題に関連するインフォメーションを議会で如何に共有するかについて欠陥があることも明らかにした。

2001年、KGBおよびその後継組織のSVRのために1979年から20年以上もスパイ活動を行っていたFBI職員のロバート・ハンセンが逮捕された。取り調べ官は彼を「FBI史上、FBIに最もダメージを与えたスパイ」と呼んだ¹⁰⁹。取調べの結果、ハンセンが米国の数十人の協力者（そのうち少なくとも3人は死刑

¹⁰⁸ ローエンタール、前掲書、31、32頁を参考。

¹⁰⁹ Norman polmar and Thomas B. Allen, *Spy book The encyclopedia of espionage, 2nd Edition* (New York: Random House, 2004) p. 287

になった)を特定できるようなインフォメーションや米国の核戦略や兵器に関する秘密のインフォメーションを提供していたことが判明した¹¹⁰。

ハンセンの事件は、エイムズのスキャンダルで明らかになった問題点を強調するとともに、ハンセンがカウンターインテリジェンスの知識を十分に有していたためにスパイ行為が発覚するのを逃れることができたのではないかとする新たな懸念も加えることになった。

2 9.11 テロにおけるインテリジェンスの失敗

次に冷戦後における大きなインテリジェンスの失敗として指摘されることが多い9.11テロについて考察してみる。

2001年9月11日、民間航空機4機が世界貿易センタービルやペンタゴンに突入し3,000人以上の死者を出した米中枢同時多発テロ、いわゆる9.11テロが発生した。この事件は、被害の規模及び米国本土が直接海外のテロ組織に狙われたという点において、米国民及び米政府に大きな衝撃を与えた。9.11テロ事件を受け、議会は2002年2月、9.11の前後に関するインテリジェンス・コミュニティの活動に関する上下両院合同委員会を、次いで同年11月には9.11テロに関する調査委員会も発足させた。

(1) 上下両院合同情報委員会の報告書に見る問題点

2002年2月に発足した上下両院合同委員会は、2003年7月25日に最終報告書¹¹¹を公表した。この報告書はA4判で全858ページからなる。委員会のメンバーは上院側議長がボブ・グラーム議員(民主、フロリダ州選出)、副議長がリチャード・シェルビー議員(共和、アラバマ州選出)他15名、下院側がポーター・ゴス議員(共和、フロリダ州選出)、ナンシー・ペロシ議員(民主、カリフォルニア選出)他18名からなる。最終報告書では、19項目を勧告しているが主要な点は次のとおりである。

①DNI(国家情報長官)創設の必要性

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ REPORT OF JOINT INQUIRY INTO INTELLIGENCE COMMUNITY ACTIVITIES BEFORE AND AFTER THE TERRORIST ATTACKS OF SEPTEMBER 11, 2001
<https://fas.org/irp/congress/2002_rpt/911rept.pdf 2016/12/10>

- ②大統領主導によるインテリジェンス・コミュニティの業務における優先順位の設定
- ③NSC と新設される DNI とが協力し、テロの脅威に立ち向かう態勢を確立
- ④国土安全保障省内にテロ関連情報が集約される統合センターの設置
- ⑤国内インテリジェンス、米国本土の安全保障に関する FBI 機能の強化
- ⑥インテリジェンス・コミュニティ職員の技術、専門性の向上に向けた具体的方策
- ⑦関係省庁間の「壁」の解消に向けた努力
- ⑧インテリジェンス・コミュニティ、特に CIA と FBI の国家支援テロに対する対応の強化

(2) 9.11 委員会最終報告書に見る問題点

しかしながら、この上下両院合同委員会の設立そのものが失敗だったとして、米下院が法案を設立させ、2002年11月に9.11テロに関する調査委員会（National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States、以下「9.11委員会」とする。）を発足させることになった。9.11委員会は、2004年7月22日最終報告書（The 9.11 Commission Report¹¹²）を発表した。

この報告書は、本文567ページからなっている。当時のテロに関する認識やインテリジェンスの問題点について次のような見解を示している。

- ・第1にイスラム原理主義勢力によるテロ活動を、米国に対する新たな脅威とみなすかどうかをめぐって、政府高官の認識が定まっていなかった。
- ・第1の問題が理由となって、9.11テロが発生するまでテロ対策が国家安全保障上の最優先事項に設定されていなかった。
- ・テロリズムという脅威に対抗する上で、インテリジェンス・コミュニティに属する各省庁の能力に限界があった。
- ・インテリジェンス・コミュニティに属する省庁間での情報共有が不十分

¹¹² National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, The 9 /11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, July 22, 2004.
<<https://9-11commission.gov/report/>> (2016/12/10)

で、職務分担が不明確であった。さらに中央情報長官のインテリジェンス・コミュニティに対する指導力に限界があった。

・テロに関連するインフォメーションはあったが、それらを繋ぎあわせる想像力が欠如していた。

また、改善すべきインテリジェンスの構造上の問題点として、報告書（408-410 頁）では次の 6 つを指摘している。

- ①統合的な情報業務を遂行する上で構造的な障壁がある。
- ②国内と国外のインテリジェンス活動を統括するような共通的な業務上の指針や基準が欠落している。
- ③政府全体としての情報に関する資源を効果的に運営する管理能力が分割されている。
- ④中央情報長官として情報収集の優先順位の設定や収集手段に関する統制力が弱い。
- ⑤中央情報長官は少なくとも三つの役職を兼務しており業務過多で、インテリジェンス・コミュニティの統括者としての機能を十分に果たしていない。
- ⑥インテリジェンス・コミュニティに関する業務は複雑であり、かつ秘匿しすぎている。

これらの背景として、冷戦後の戦略環境の変化がある。冷戦期における米国の脅威はソ連であり、まさにソ連こそがインテリジェンスの主対象であった。しかし冷戦後の世界はあまりにも不透明で不安定であり、地域紛争やテロなどの新たな脅威も顕在化するようになってきた。しかし、コロンビア大学教授のリチャード・ベッツは、従来の米国のインテリジェンス・コミュニティでは、国際的テロネットワークの監視に対応しきれなかったと指摘している。アルカイダのようなテロネットワークは、国家の軍隊や従来の大規模なテロ組織とは異なり、各地に点在する個人や組織が緩やかにネットワーク化されているため、活動を捕捉しにくい。そのため、これまで CIA などが構築してきた、外国のインテリジェンス機関との協力関係だけではカバーしきれなくなったことを示している。

以上のような問題を解決するため同報告書では以下のような項目を勧告している。

- ①対テロセンター（CTC）の創設
- ②国家情報長官（NID）の創設
- ③CIA 長官の兼務の禁止
- ④議会による情報関連予算の扱いの変更
- ⑤情報共有の手続きの改善
- ⑥FBI における国家治安部門の特化と統合化
- ⑦国防総省の北方防衛における責務

（3）真珠湾攻撃と 9.11 テロにおけるインテリジェンスの失敗の比較

ところで 2001 年 9.11 テロが発生した時、米国においてはその 60 年前の日本軍による真珠湾攻撃と同様の奇襲を受けたと盛んに報道された。奇襲を受けたのはインテリジェンスの失敗とされ、インテリジェンスの建て直しに関する議論が盛んになされるようになってきた。しかし、9.11 テロと真珠湾攻撃は、同じようにインテリジェンスの失敗として纏められるのであろうか。ここで両者を簡単に比較してみたい。

以下の表は、元米陸軍大佐で真珠湾攻撃研究でも有名な法学博士のフレッド・ボーチの論文¹¹³などを参考に、著者が真珠湾攻撃と 9.11 テロにおけるインテリジェンスについて比較し纏めたものである。

¹¹³ Fred L. Borch Comparr Pearl Harbor and “9/11” :Intelligence Failure, American Unpreparedness, Military Respons ingibility, The Journal of Military History; Jul 2003;67 , p848 (米陸軍の元大佐でオランダのライデン大学の戦争犯罪法の客員教授 2012)

表 1 真珠湾攻撃と 9.11 テロに関する比較

区 分	内 容	真珠湾攻撃	9.11 テロ
情報組織	情報要員の組織内における地位	低かった	低くない
	各情報組織間の連携・情報の共有	不十分だった	不十分だった
情報の収集・分析	米国に対する攻撃の可能性を知っていたか	知っていた	知っていた
	ハワイ/WTC・ペンタゴンに対する攻撃の可能性を知っていたか	知っていた (統合見積)	知っていた
	米国の標的に対する攻撃が切迫しているを知っていたか	知っていた (米本土、グアム、サモアなどと認識)	知らなかった
	攻撃の手段の可能性について知っていたか(空母/民間の航空機)	知っていた (統合見積)	知っていた
	日本軍が空母/アルカイダが民航空機を使うであろうことを知っていたか	知らなかった	知らなかった
	日本軍がハワイへ/アルカイダがWTC・ペンタゴンへ航空攻撃を行う能力があることを知っていたか	知っていた	知らなかった
警戒活動	ハワイ/WTC・ペンタゴンに対する攻撃が切迫しているを知っていたか	知らなかった	知らなかった
攻撃の兆候	ハワイ/WTC・ペンタゴンへの攻撃の警告はあったか	知っていた (国籍不明の潜水艦の撃沈)	知らなかった
先入観	政権の上層部は、日本軍・テロリストがハワイ/米本土へ攻撃すると思っていたか	思っていなかった	思っていなかった

この比較からは、真珠湾と 9.11 テロの共通性が見て取れる。真珠湾の頃は、中央情報組織は設立されたばかりで各情報組織間の連携や情報共有が不十分であることは理解できるが、9.11 においても（少なくともテロ情報に関しては）それらは依然として不十分だった。1941 年におけるハワイの両司令官と 2001 年のワシントンの高官は、敵対勢力による米国への攻撃の可能性とその攻撃手段の可能性を知っていた。一方でハワイや WTC（ワールド・トレード・センター）に対して攻撃が切迫しているとはだれも知らなかった。米国が他国から攻撃されないであろうという先入観も共通であった。

しかし、相違点として、1941 年時点のハワイやワシントンでは、攻撃が 1 月 27 日（ハワイ時間）に行われることを指摘する直接的なインフォメーションはなかったが、両地域の司令官や高官は米国に対する攻撃が切迫していること、ハワイへの攻撃の可能性があり、そこへの日本軍の航空攻撃能力があることを知っていた。つまり、ハワイの陸・海軍司令官（ショート将軍、キンメル将軍）は、9.11 テロを阻止する責任者よりも、高度の警戒を行うに十分なインテリジェンスを保有していた。彼らは、脅威は海から来ることを知っており、警戒を行うのに十分な兵力を与えられていた。さらに、両司令官は真珠湾攻撃の直前に 2 つの戦術的な形での警告も得ていた。少なくとも、航空攻撃の 75 分前に起きた真珠湾口 1 マイル沖での識別不明の潜水艦の撃沈の事象発生後は、警戒を強化する必要性が明らかだった。

9.11 テロ前の状況では、ワシントンまたはそれ以外の部署の誰も 19 人のハイジャッカーが自爆攻撃で WTC とペンタゴンを 9 月 11 日に攻撃する意図を持っていることを知らなかった。誰もアルカイダが航空機による攻撃を計画し実行しようとしていることを知らなかった。誰も攻撃の方法—テロリスト達が 4 機の民航機にカッターナイフを保有して搭乗するという—を知らなかった。また、戦術的な警告もなかった。テロリストがアメリカ人とアメリカの航空機を奪い取ったとは、テロリストの自爆遂行を止めることが困難な状況になるまで誰も知らなかった。

また、1941 年当時のハワイの指揮官達には、より高度の警戒態勢を取るための十分なインテリジェンスがあったが、9.11 テロにおいてそれぞれ別の責任を有する FBI と F A A（連邦航空局）はなんらインフォメーションを収集し

ていなかった。CIA と国防省は、国外のアルカイダの活動に関する情報収集は行っていたが、米国内の情報を収集することは法的に禁じられている。また、軍の関与という点から見れば、真珠湾は軍が攻撃に対する任務と責任を有していたが、9.11 テロは、軍の人間は誰も新たな真珠湾攻撃、つまりテロリストの米国への攻撃を阻止する責任を有していなかった¹¹⁴。

インテリジェンスの観点からの研究では、真珠湾攻撃に際しては、シギントやヒューミントなどよくよく見れば真珠湾攻撃につながる多くのインフォメーション（ノイズとシグナルを含む）はあったものの、12月7日の朝に真珠湾を攻撃するという確定的なものはなかったとされている¹¹⁵。

一方、9.11 委員会の報告では失敗は「想像力の欠如」によるものであり、FBI やその他の組織が保有していたインフォメーションを共有し繋ぎあわせれば、アルカイダの攻撃は防げたのではないかとのニュアンスが読み取れる。その点を持って、省庁間連携や情報の共有化が必要であるとの両者に共通の教訓が導き出されないわけではないが、上述したように両者の失敗の内容はかなり異なることが分かる。さらに、冷戦後は脅威が多様化し、1992年にはそれに対応すべく情報改革などを検討しつつあった¹¹⁶ものの改革案は実行されず、結局米政府として多様化した脅威への認識は不十分であった。

以上のように、真珠湾攻撃と9.11 テロは、奇襲という点で米国民に与えた衝撃の大きさは、同じように表現できるかもしれないが、インテリジェンスの失敗という観点からは両者の特徴はかなり異なることが分かる。

¹¹⁴ 2001年当時は、米国本土の防衛を担当する北方軍は存在していなかった。

¹¹⁵ ロベルタ・ウールステッターに代表される。

¹¹⁶ 例えば、1992年2月5日に上院委員会のボーレン委員長などは、強力な指導力を持ちインテリジェンスを取りまとめる国家情報長官を新設するなどのインテリジェンス・コミュニティの再編を求める法案を提出した。しかしこれは、国防長官らの反対にあって実現しなかった。

3 イラク戦争におけるインテリジェンスの失敗における問題点

9. 11 テロのインテリジェンスの失敗に関する対策もまだ立てられていない時期に、イラク戦争が起こりイラクの WMD 問題が浮上してきた。この件に関しては、イラクの WMD を巡る米情報機関の対応の検討のため上院情報委員会（発足 2003 年 6 月 20 日、最終報告 2004 年 7 月 9 日）また、イラクを含む WMD 全般をめぐる検証のための大統領委員会（発足 2004 年 2 月 6 日、最終報告 2005 年 3 月 31 日）が設置された。

米国は、イラクが大量破壊兵器 (WMD) を開発しているとして、それを阻止するとの目的を掲げ 2003 年 3 月 20 日イラクへ侵攻した。しかしながら、その後の調査の結果、大量破壊兵器はイラク国内から発見されなかった。

(1) 上院情報委員会報告書

2003 年 6 月には既に、イラク戦争前のイラクの大量破壊兵器問題に関するインテリジェンス・コミュニティの情報分析のあり方を検討していた上院特別情報委員会は、2004 年 7 月 9 日「米インテリジェンス・コミュニティのイラクに関するイラク戦争前の情報分析に関する報告書¹¹⁷」を発表した。その結論ではインテリジェンス・コミュニティが 2002 年に作成したイラクの大量破壊兵器プログラムに関する国家情報見積もり (NIE) に関し「評価に含まれている主要な判断の大半は誇張されているか、或いはインフォメーションの裏付けのないものである。」とし、従来の情報分析の誤りを指摘した。

(2) イラク WMD 委員会報告書

2004 年 2 月 6 日にイラク関連情報及び WMD 関連情報の調査のため委員会が発足し、2005 年 3 月 31 日「大量破壊兵器に関する米国の情報能力委員会」（いわゆる「イラク WMD 委員会」）による大統領宛報告書が提出された。報告書は本文・別紙 601 ページで概説、第 1 部、第 2 部、結論、後記の構成になっている。第 1 部は過去を振り返るとして、イラク、リビア、アルカイダなどの

¹¹⁷ Report of the select committee on Intelligence on the U.S. intelligence community's Prewar Intelligence Assessment on Iraq
<https://fas.org/irp/congress/2004_rpt/ssci_iraq.pdf> (2016/12/10)

大量破壊兵器に関する過去の見積もりについての事例研究が記述され、第2部は展望として、統合されたインテリジェンス・コミュニティの構築の必要性、情報収集・分析・情報共有の在り方などについての提言がなされている。

第1部の事例研究に基づく教訓¹¹⁸では、主に次のような点が指摘されている

① 重要な脅威の情報収集戦略が不十分：最も必要とする問題に関するインフォメーションが得られていない。

入手していないインフォメーションを分析することはできない。事例研究の結果、情報機関は最も優先度の高いインテリジェンスの対象（target）についてほとんど何も知らなかったことが分かった。個々の情報機関による伝統的な情報収集技術は、能力の大部分を失っており、過去に「ハードターゲット（警備等が厳重な目標）」に対する浸透に成功したのは、画期的な技術革新があった時または省庁横断的な収集能力を創造的に統合した場合であった。インテリジェンス・コミュニティは、今日のインテリジェンスの対象に浸透するのに必要な長期的かつ調整の取れた収集戦略を展開するに至っていない。

② 不十分な分析

分析手法（Analytic Tradecraft: 分析的思考法、調査、証拠の評価、文章化、伝達する方法）の不足により分析の範囲と質は、インテリジェンス・コミュニティ内においてひどく損なわれており、それは再構築されなければならない。最も懸念されるのは、インテリジェンス・コミュニティが実際にある問題に対し、どの程度知っているのか、またその結論がいかにより推理や仮定に依拠したものかを曖昧にしたインテリジェンス・プロダクトが多かったことである。

もし、政策決定者が、受け取るインテリジェンスについて自信を持ちたいならば、知っていることと知らないこと、事実と推測とを明らかにすることである。政策決定者は、情報判断における不確実性や質について受け入れる心構えを持ち、評価データが許容し得る以上に大きな精度を期待してはならない。

¹¹⁸ The Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction Report to the President of the United States March 31, 2005, pp12-17.

冷戦期、インテリジェンス・コミュニティは、ソ連の脅威だけでなく、ソ連社会、組織そしてイデオロギーに関する立派な専門家グループを築き上げたが、今日イスラム過激主義の研究に関しそれに匹敵する人材は蓄えられていない。

③ オープンソースの重要性

不十分な教育訓練や悪習慣は、分析官を過度に秘密情報に依拠させ、秘密情報によらない公開情報を過小に使用する方向に導く。秘密でない情報源は、社会、文化及び政治のトレンドを理解するのに死活的であるが、十二分には活用されていない。

④ 政治的背景の理解と想像力の欠如

2002年10月のNIEには、疑われるイラクの武器プログラムについて広範な技術分析が含まれているが、イラクにおける社会・政治的な状況やイラクの指導者の動機やリーダーシップについての深い分析はなされていない。技術的なものだけでなく、イラクの政治や文化を考慮した分析は不十分で、この点において分析官は想像力の欠如を露呈している。

⑤ 不十分な情報共有

対テロリズムの文脈においては、少なくとも9.11以降情報の共有が改善されたのは疑いようもない。これは、テロリスト脅威統合センター（現在のNCTC）の創設と情報収集者と分析官を一堂に集める機会を増加させたことによるところが大きい。それは大規模な情報収集機関の間に存在する官僚的で制度的な障壁のある部分に対し、現実的な解決法を提供するものである。しかし、9.11以降3年半の間、情報の共有の動きは、その共有が非常に必要とされる対拡散を含む他の分野には広がらなかった。さらに、対テロリズムの文脈においても、いまだに情報共有は、物理的に同じ場所に施設が所在していることと個人的関係とに多くが依存している。それは、統合化されたコミュニティ規模のインフォメーション・ネットワークとは逆行しているように見える。同様に問題なのは、個々の省庁が他の機関の情報を引き出すようにしながら、あたかも自分が収集した独自のインフォメーションのように振舞い続けていることである。同様に、CIAとFBIによって、「オペレーショナル（運用に関わる）」

と考えられた多くのインフォメーションは、分析官が繰り返しその重要性を強調してきたにもかかわらず、恒常的に共有されていない。

⑥ 貧弱なヒューミント (HUMINT)

2002年10月のNIE（国家情報見積もり）が書かれた時点において、米国はイラクの核・生物・化学兵器プログラムに関するヒューミントをほとんど持っておらず、指導者の意図については事実上ヒューミントがなかった。我々は、スパイ行為は常に、ひいき目に見ても不確実だと認識している。50年間のソ連に対する活動にも関わらず真に重要な人的情報源は、ほんの一握りだったという結果に終わった。とはいえ、われわれには改善するという選択肢しかない。人的情報だけという古いアプローチの仕方は、その解答ではない。我々の脅威である国々は、我々の人的情報機関のやり口を熟知しており、その対抗策も知っている。ほとんど一緒のやり方では通用する見込みは少ない。革新が必要とされている。人的情報源がないよりもひどいのは、嘘をつく人的情報源による誘惑である。事実、イラクの生物兵器についてのコミュニティの立場は、嘘をつく人的情報源によって大きく影響を与えられた。最も悪名高い情報源は、DIAを介した外国の情報機関によって提供されたものである。なぜDIA及び残りのコミュニティがその人的情報源が嘘をついていると発見しなかったかは、情報資産の確認行為の不十分さと、半協力的関係にある連絡機関に依存することにより生ずる本来的な問題に関する話である。NIE（及び他の報告書）では、米国の情報将校が一度も会ったことがなく、その情報源の信頼性について何人かの専門家により重大な懸念が示されている単一の情報源に、いかに大きく依存してしまったかが、政策決定者に明らかにされなかった。

⑦ 強固な指導力の不在

一年以上の間、明白な大統領の指針にもかかわらず、CIAの対テロセンター（CTC）とテロリスト脅威統合センター（現NCTC）の縄張り争いが激しく続いた。二つの組織は、役割、責任及びリソースをめぐる戦い、インテリジェンス・コミュニティの指導部はこの問題を解決することができなかった。情報改革法は、この特定の争いに終止符を打つかもしいないが、この話は、インテリジェンス・コミュニティ内のより大きく、より歪曲した問題を反映したも

のであると信じている。その問題とは、ある決定を行い、それへの同意をコミュニティ内の全情報機関へ行き渡らせる事の困難さである。

力のある情報機関が、同意と称して覆い隠した行き詰まりの緩和のため、戦うというこのような事例は我々によって繰り返し暴露されることとなった。なぜなら、コミュニティにおいて誰も決定を行うことができず、それを定着させることもできないでいたからだ。このギャップを埋める最大の希望は、権限を付与された国家情報長官である。

⑧ 日々のインテリジェンス・プロダクトの誇張

2002年10月のNIEも問題ではあったが、インテリジェンス・コミュニティのイラクにおける最大の分析の失敗ではなかった。より誤解を招きやすいのは、大統領への日々ブリーフィング（PDB）や、より広範にいきわたる上級幹部情報ブリーフ（SEIB）におけるインテリジェンスである。それらの日々の報告は、長期間にわたりCIAからトップの政策担当者たちへと流れるため、繰り返しによりインテリジェンスが刷り込まれてしまう。また、PDBとSEIBは、政策担当者たちの注意をひきつけようとする見出しと連続的な警告の繰り返しで、実際には資料源が限られているにも関わらず多くの確証的な報告があるとの印象を残す。または、大統領などの関心を引くためにインテリジェンスの「売り」を行っているように見える。

⑨ 伝統的SIGINTの課題

ラジオ、電話、及びコンピューター通信などの捕捉といった信号情報は歴史的にこれまで主たる良い情報源であった。しかし、遠隔通信技術における変化が新たな問題をもたらした。これがイラクの場合であり、そこでインテリジェンス・コミュニティはイラクの通信の重要な局面に対するアクセスを失い、そしていたるところでその状況が続いている。

信号情報へのアクセスの再確立が最優先でなければならない。情報収集組織は、失ったアクセスの復旧に懸命であり、その努力が実を結んでいる部分もある。そして再度、適切な方向におけるこれら最近の措置の多くが、省庁間を越えた革新的な協力の例の結果である。さらに、信号情報が成功するには、継続した調査と先端技術をオペレーターと分析官に届ける開発努力が必要とされ

る。ここでの成功には、財政コスト、政治的リスク、さらには人的被害をも受け入れる強い意志が要求される。

⑩ 非通常兵器プログラムに対する伝統的 IMINT の効能低下

主にソ連軍に対し機能するように設計された画像収集システムは、イラクの非通常兵器プログラムに対してはあまり効果がなかった。また、われわれの検証の結果から、その他優先度の高い目標に対してもあまり効果が発揮されていないことが明らかとなった。それは、敵の拒否や欺騙がうまくなり脅威が変化しているからである。

問題をいっそう困難にするのは、生物・化学施設については、伝統的な画像からはほとんどわからないということである。生物・化学施設は、たいてい疑われるような標識もないまま商業施設に存在することが可能である。これらは、敵の化学施設の驚くべき正確な写真をうず高く入手できても、化学兵器プログラムについて依然として知りえないことを意味する。我々はなおも多くのことを見ることができ—そして IMINT は、軍事作戦の支援や他の収集部門とともに用いられる時など、多くの文脈において、今なお価値がある—しかし、あまりにも多くの場合、我々が知る必要がある核・生物・化学兵器について、見えることからではわからないのである。

⑪ 不十分な MASINT の開発

MASINT として知られるテクノロジーは、我々の情報努力にまだ大きな貢献はしていない。イラクにおいて、MASINT の果たした役割は、取るに足りないものであった。他の文脈におけるごとくインテリジェンス・コミュニティーが、MASINT、IMINT あるいは SIGINT と称されるものであれ、精力的に新たな技術を追求すべきである。革新は、敵の拒否及び欺騙を打ち破るのに必要になる。

以上のように、イラクの WMD 問題では、報告書においてインテリジェンスの失敗が明らかにされている。しかし、その他に問題があったとする指摘もある。

(3) インテリジェンスの政治化の問題

クリントン政権時の国防次官補だったアシュトン・カーターは、同上の報告書ではイラク、イラン、北朝鮮の3カ国をめぐるインテリジェンスの失敗にメ

スを入れているが、「北朝鮮が好き放題に核計画を進めているのは、政策の失敗によるもので、インテリジェンスの失敗ではない¹¹⁹」としている。カーターは、イラクへの侵攻に関して「ブッシュ大統領は今わかっていることーイラクの核兵器に関するインテリジェンスはほとんど無価値だったことーを当時知っていたとしても、侵攻に踏み切っていた」と回顧しているとし、「CIAのインテリジェンスの失敗は決定的要因ではなかった」と指摘している。

また、26年間CIAで勤務し、2003年当時、欧州における秘密工作活動担当のトップだった元CIAの高官タイラー・ドルムヘラーは、2009年になってCBSの特派員のインタビューでイラクのWMDを発見できなかったことに関連して「インテリジェンスの失敗と聞く度に胃が痛む、真の失敗は[インテリジェンスではなく]ホワイトハウスにある」と暴露した。彼はそこで「直接ホワイトハウスがいかにして好みのインテリジェンスを奨励し、そうでないインテリジェンスを無視するのかを見た。」とし、当時イラクを追い求めるというのは米国の政策だったため、政策サイドにいわゆるインテリジェンスの政治化の一種である「インテリジェンスの選り好み」が、発生したことを指摘している。

そのように、インテリジェンスサイドが政策サイドからの圧力や政策サイドの方針に配慮して意図的に、時として意図することなくインテリジェンスを歪めたり誇張したりすることは「インテリジェンスの政治化」と呼ばれている。指揮官の好みに合わせた情報を提供するといったインテリジェンスの政治化という問題は古くから存在していたが、イラクのWMDの保有に関するインテリジェンスにおいて問題となりクローズアップされた。

イラクのWMD問題に関する米上院情報委員会の調査によれば、二つの重要な問題が出てきた。第一に、インテリジェンスはいかにしてこれほど重要な問題について誤った結論に到達したのかという点、第二にインテリジェンスが政策決定者によってどのように使用されたのかという点である。第一点目は、共通のマインドセット（集団思考と同様の意味）に陥ったことが原因とし、第二点目に関しては調査の結果、分析官は一様に、分析上の判断を修正させるような

¹¹⁹ Ashton B. Carter, “A Failure of Policy, Not Spying” The Washington Post, April 5, 2005.

圧力はないと認め、噂されていた様な副大統領によるインテリジェンスサイドへの直接的な圧力を裏づける証拠は見出すことはなかったと結論づけた。

ただし、「多くの人に受け入れられている考えに対して疑いを持つことを奨励しない環境で勤務した」という結論を否定することは困難であるとして、上司や周りからの無言の圧力の可能性の余地は残している。

元米国家情報会議（NIC）副議長のグレゴリー・トレバートンによる、インテリジェンスの政治化の問題の類型化を① 上級の政策サイドからの直接的な圧力、② 特定のテーマに関する固定観念、③ 政策サイドによる選り好み、④ 質問、⑤ 共通のマインドセット（ほぼ集団思考と同義）と前に述べたが、新たに以下のような類型が考えられる。

⑥インテリジェンスを使って政策を動かす

逆パターンのインテリジェンスの政治化もあると CIA で分析官として長年勤務しインテリジェンスと安全保障の専門家であるメルビン・グッドマンは、指摘している。

例えば CIA は、1998 年のインドの地下核実験の予測に失敗し、同年の北朝鮮によるテポドン発射実験の予測にも失敗している。これを批判された CIA は、その反動として第 3 世界における核開発を重点的に調べ上げる方針に転換し、失敗を恐れるあまり、微細かつ不明確な情報でも利用して危機を煽り米政府の政策を転換させるようになる。その結果が、9.11 以降のイランの大量破壊兵器問題であり、ブッシュ政権は CIA のイラクが WMD を開発しているとのインテリジェンスに乗せられてイラク戦争を開始したというのである¹²⁰。

⑦また、筆者は「政策サイドからのスケープゴート」とされる役割もあると考える。

イラク戦争の事例のように、インテリジェンスの政治化は、明らかににはなりにくい問題として存在し、インテリジェンスサイド政策サイドがスケープゴートにされる、または、自らそうなることで、政権の存続など政策サイドにと

¹²⁰ Melvin A. Goodman, “9/11: The failure of strategic intelligence,” *Intelligence and national security*, Vol. 18, No. 4 (winter 2003), pp. 59-71.

ってより重要な問題を守る役割を担わされてのではないだろうか。

結局、インテリジェンスの失敗には、純粹にインテリジェンスサイドが失敗したもの以外の失敗や責任の所在があやふやなものは、インテリジェンスに押し付けて政策サイドのダメージを少なくするという政策サイドの狙いもある。インテリジェンスサイドは明確に反論できず、そのような場合それを甘んじて受け入れているのではないかと考える。

第4項 冷戦後のインテリジェンスの失敗から問題点の抽出

冷戦後のインテリジェンスの失敗の事例からインテリジェンスに関する問題点を纏めると、主として組織の構造的・機能的な問題点が浮かび上がってくる。まず、インテリジェンスを取り纏めるための強力な指導力が不在であり、本来取り纏めるべき立場にあった中央情報長官は、少なくとも三つの役職を兼務しており業務過多で、インテリジェンス・コミュニティーの統括者としての機能を十分に果たしていなかったということである。そのため、インテリジェンスの対象に浸透するのに必要な長期的かつ調整のとれた情報収集戦略はなく、情報収集の優先順位や収集手段に対する統制が不十分であった。HUMINT、MASINT、SIGINT、IMINTもそれぞれ新たな脅威に対応できていない部分がある。HUMINT能力の不足も有効資源の効果的活用不十分ということができよう。科学技術の進化によって特に冷戦中テキソットの側面でインテリジェンス技術が劇的に進化した。その結果これらのテキソットに依存する傾向が強まったが、一方で、ヒューミントに対する評価は、冷戦期のソ連に対する成果でさえ芳しくなかったという評価もあり¹²¹、そこに1994年のエイムズ事件などのスパイ事件の影響で、信用できない人材をエージェントとして採用しないというドイチェ・ルール¹²²によってヒューミントの機能や能力はさらに弱体化したといわれている。その結果イラクのWMD問題では、信頼性に欠ける人物（カーブボール）からのインフォメーションが、イラクに関するインテリジェンスに大

¹²¹ 大量破壊兵器に関する米国の情報能力委員会による大統領宛報告書による。

¹²² CIAでは、ドイチェ（John Deutch）長官時代（1995～1997）に、倫理上問題のある人物を情報源として運用することを自重する動きがあった。

大きく影響を与えてしまった。中東においてそれなりの、ヒューミントが指向されていれば、単一の情報源からのインフォメーションをクロスチェックすることができたはずである。

さらに、各情報機関はそれぞれの系統でインテリジェンスを上部に上げているが、構造的に障壁があり横の組織には流れないといういわゆるストーブパイプ(縦割り)の状態という構造的欠陥があった。そのため重要な情報共有がなされていなかったという失敗が生じた。

不十分な情報共有や情報業務に関して、過剰に秘匿するという点は、組織構造とともにインテリジェンス組織文化の問題でもある。

分析業務においては、各種情報源からもたらされる膨大な海外のインフォメーションを分析するのに必要な、外国語を使える人材が米インテリジェンス・コミュニティに欠乏していたことも指摘されている。それまで米国のインテリジェンス・コミュニティには、アラビア語を十分に扱えるスタッフが絶対的に不足していて、イスラム世界に関して分析しきれない情報量を抱えていたこと、また誤訳や言語の不理解によって情報分析や評価に失敗していたことが指摘されている。冷戦期は、分析官はソ連に集中していたが、冷戦の終結に伴い、ソ連に関する分析官は削減され他に回された。しかしながら、中東やイスラム過激派に関する分析官は、ソ連の分析官ほど育成されていなかった。そこでは、政治的背景まで理解する幅広い知識の欠如、テロリストの動向から民間航空機をハイジャックして建物へ突入させるといった想像力の欠如、分析手法の不足などによる分析の質の低下が指摘されている。

このように、かつてのソ連の分析官のように、新たな脅威に対応するベテランの分析官が育成されていないと認識される一方で、同一の組織に長くいることにより、官僚として偏狭的な見方が定着してしまうという不適切な人事管理の問題も指摘されている。

第3節 インテリジェンスの失敗に見られる主要な問題点のまとめ

以上のような事例研究から導き出されるインテリジェンスの失敗は、そもそもインテリジェンス自体に潜在的な問題がある。つまり、基本的には奇襲を回避することは困難であること、人間として保有している認知バイアス、インテリジェンスには限界があるといった点である。それらの問題が根底にあること

を前提に、問題点を纏めると近代的なインテリジェンス組織創設時から存在したインテリジェンスの問題点に加え、9.11 テロ及びイラク WMD 問題により、冷戦後の問題点が浮き彫りになったということが言える。それらを区分すれば概ね次のようになる。

① インテリジェンスサイドに起因する失敗

○ 組織構造上の問題

- ・ 第二次大戦後のインテリジェンスの対象範囲の拡大、さらに冷戦後の新たな脅威へと対象範囲が拡大するとともに人材不足
- ・ 中央情報組織の指導力不足（情報収集戦略の不在、情報収集に関する統制不十分）
- ・ 中央情報長官の業務過多
- ・ HUMINT、MASINT、SIGINT、IMINT それぞれに機能的に不十分
特に、HUMINT については冷戦後極めて低調
- ・ 各組織間の構造上の障壁（ストーブパイプ状態）存在
- ・ 情報共有不十分（テロに関する情報共有を除き進展していない）
- ・ 情報業務は複雑で秘匿し過ぎる

○ インテリジェンス組織文化の問題

- ・ 情報共有不十分（組織構造と共に文化の問題）
- ・ 情報業務は複雑で秘匿し過ぎる（組織構造と共に文化の問題）
- ・ インテリジェンスの政治化（意図してまたは意図せずに政策サイドに阿る。逆にインテリジェンスサイドから政策サイドへの働きかけなど）

○ 分析業務の問題

- ・ インテリジェンスに内在する問題点の解消困難（特に、特定のマインドセットに基づいた分析の間違い）
- ・ 技術の発展に伴う膨大なインフォメーションの収集・処理に苦慮
- ・ 想像力の欠如
- ・ 分析手法の不足による分析の範囲と質の低下
- ・ 日々のインテリジェンス・ブリーフィングによるインテリジェンスの誇張や刷屏

② 政策サイドに起因する失敗

- インテリジェンスの政治化（政策サイドからインテリジェンスサイドへの有形・無形の圧力、政策に不都合なインテリジェンスの無視など）
- 新たな脅威に対する認識不十分
- テロ対策が国家安全保障上の最優先事項ではなかった。

③ 両サイドに起因する失敗

○ 国民性などに内在するバイアス。特に、冷戦後は集団思考の問題を強調
結局、インテリジェンスの失敗は、インテリジェンスサイドのみならず、政策サイドの失敗においても見られるものである。インテリジェンスサイドが、いかに有益なインフォメーションを収集して分析し、質の高いインテリジェンスを生産しても、政策サイドにおいて報告したインテリジェンスが無視されたり、恣意的に利用され失敗することもある。政策サイドからの圧力やインテリジェンスサイドが政策サイドに阿った結果失敗することもある。さらに、集団思考の例のようにインテリジェンスサイドと情報サイドがともに共通の間違った思考に陥り失敗することもある。

したがって、インテリジェンスの失敗とは、大きく捉えればインテリジェンスに起因する失敗のことであるが¹²³、①インテリジェンスサイドの失敗、②政策サイドの失敗、③両サイドの失敗に区分される。そして、大きな事案や事故などは、一つの単純な失敗によるものではなく複合的である。

¹²³ 小谷（2012年）、前掲書、123-125頁を参考。

第2章 組織論・組織文化とインテリジェンス組織

前章のように、事例研究からいくつかの問題点が浮かび上がってきたが、やはり主要な問題点としては、組織の構造的・機能的な欠陥が指摘できる。対策についても、インテリジェンスを統括する強力な機能を有する国家情報長官の創設、統合テロ情報センターの設置、関係省庁間・各組織の壁の解消などで、組織に関するものが主である。そのような組織に関する検討を深めるため、本章では、組織に関する理論を基にインテリジェンス組織を研究する。

第1節 組織論の変遷

近代組織論を創始した C.I.バーナード(1938)は、組織とは「2人以上の人間の意識的に調整された行動、または諸力のシステムである」と定義している。企業の組織とは、それ自体達成すべき目標を持った、目的合理的¹²⁴なシステムであると見られてきた。

しかしながら、組織に対する見方は、経営学を発展させてきたそれぞれの時代ごとに、またそれらの時代ごとに支配的であった学派ごとに異なったものであった。それらを坂下昭宣は下図のように区分している¹²⁵。

¹²⁴ 目的の達成、獲得に必要な諸手段を認識し、現実の諸条件の下で適合的な、つまり最も可能なまた最も容易な手段を考慮、選択し、実行する態度、行為、組織原理をいう。

¹²⁵ 坂下、前掲書、75-105頁を参考。

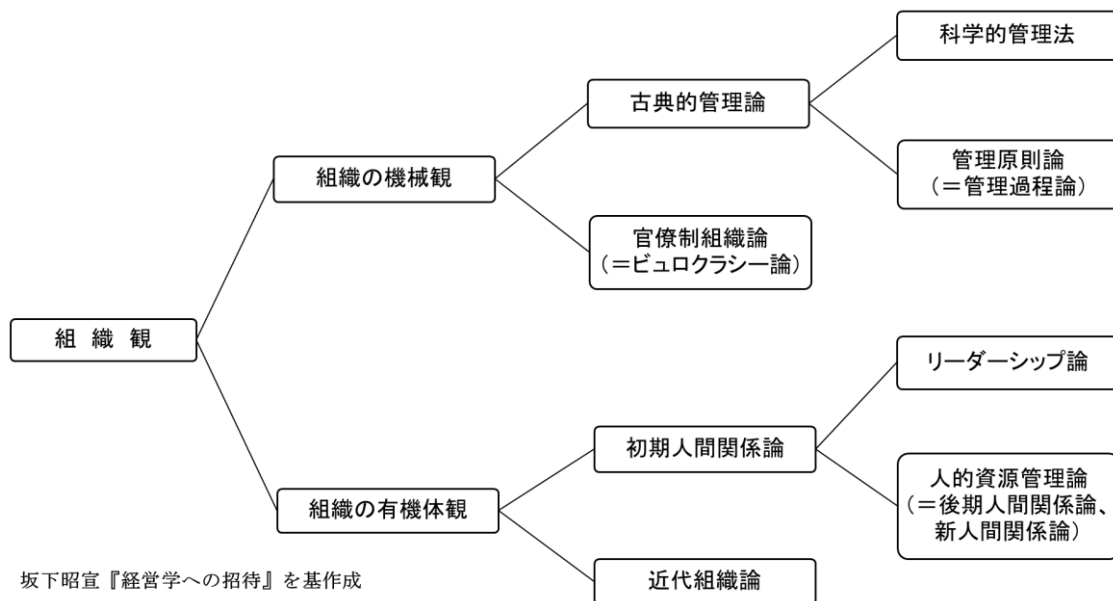


図 2 組織構造論概説

経営学が誕生した当時における組織観は、組織を無生命で注意深く設計された精密機械のアナロジーとして理解する立場であった。これは、大きく「古典的管理論」と「官僚制組織論」に分かれる。古典的管理論は、組織を効率的な生産志向の管理構造と見做しており、F. W. テイラー(1911)の「科学的管理法」やH. ファヨール(1930)によって創始された「管理原則論 (=管理過程論)」がその典型である。

これに対し、マックス・ウェーバー(1921-22)は、「官僚制」組織論を唱えた。官僚組織論は、組織を「合理性を貫徹する規則の体系」と見做している。マックス・ウェーバーにとって、官僚制組織は合理的に設計され、計画化された規則の体系であり、構成員の行動は必ずこうした規則に従うという意味で最高度に合理的なものなのである。マックス・ウェーバーが述べた官僚制の特徴というのは、①規則によって秩序づけられた明確な官庁的権限を有する、②上級官庁による下級官庁の監督という形で官庁相互の関係が明確に位置づけられた上位・下位の体系をなす。同時にその体系は、下級官庁から上級官庁へ訴える可能性を与える、③職務遂行は、原案または草案という形で保存される書類(文書)に基づいて行われる、④職務活動は、通常専門的訓練を前提とする、

⑤職務上の活動には官吏の全労働力が要求される（以前は、あらゆる場合に、業務は「兼職的」になされていた）、⑥官吏の職務遂行は、一般的な規則に従ってなされる¹²⁶。これらの中から特徴を絞り込めば、集権化（＝重要な意思決定が組織の比較的上層部で行われる）、公式化（＝職務行動が明確化され、規則や手続きの形で存在する）、及び没人格化（＝人間関係が希薄化されている）である。

ところで当時は、官僚制は最先端の考えであり、特徴としては利点しか述べられず官僚制は永続的なものと考えられていた¹²⁷。しかし、時代を経るにつれ、マックス・ウェーバーの官僚制組織論は今や古典となり、それ以後の官僚制組織論の間には、新たな問題意識の生成にともなう断層がある。この新たな問題意識とは、官僚制組織の欠点であるいわゆる「意図されなかった逆機能（unanticipated dysfunction）に対する注目である¹²⁸。この官僚制組織の欠点（逆機能）を野中郁次郎は次のようにまとめている¹²⁹。①行動を標準化し統制するための規則は、規則の一人歩きをもたらし、その結果、変化した状況に対応できないという「訓練された無能」を示すことになる。②規則は、処罰を免れるための最低水準の行動を規定するので、規則が詳細にわたるにつれて、組織のメンバーは最低許容行動を知るようになる。特に不確実性に直面した場合や特別な努力が必要な場合に、規則は、言われたとおりにやっていたら、その行動を非難されることはないという口実を与える。③人間関係の非人格化を強調するため、個人のニーズや状況を配慮しないで一般的規則の適用を図ることになり、顧客中心のサービスを発揮できない。④元来最終目的達成を

¹²⁶ マックス・ウェーバー『官僚制』阿閉吉男、脇 圭平訳 恒星社厚生閣、1987年、1-10頁を参考。

¹²⁷ 同上、89頁。（マックス・ウェーバー『経済と社会』1921-1922年、753頁。）

¹²⁸ マーチ・サイモン『近代組織論（Ⅱ）』占部都美 坂下昭宣訳、白桃書房、1975年、31頁。

¹²⁹ 野中郁次郎『経営管理』日本経済新聞社、1980年、29-32頁を参考。

意図した手段としての活動や価値それ自体が目的になってしまい、目標置換が起きる。⑤効率を追求するための過度の分業と専門化の強調は、個人的成長と成熟したパーソナリティの発達を十分に許容しない。⑥次のような特性から官僚制は革新を阻害している。官僚制志向の保守性。革新に必要な建設的なコンフリクト（利害対立）は、トップダウンの構造からは正当と認められにくい。つまり、革新に必要な自由資源の蓄積を許さないということである。

以上のような組織を機械と見做す機械観に対し、組織を環境の変化に適応して生存しようとする生物として理解する有機体観をとる組織観が生まれた。一つは「人間関係論」であり、もう一つは「（初期）近代組織論」である。

人間関係論は、企業の中の人間関係の重要性を指摘し、「組織は、人間の社会的関係システムである」と主張するに至った。E. メーヨー(1933, 1945)や F. J. レスリスバーガー&W. J. ディクソン(1939)らが代表的な学者である。人間関係論の中でも企業組織の中での自然発生的な「非公式集団（インフォーマル・グループ）」などの「集団」を研究対象にした考え方が発展したものが R. リカート(1961, 1967)の「リーダーシップ論」へ受け継がれていった。

その一方で、「個人」を研究対象とする学派は、仕事を遂行していく過程で個人の自己実現欲求が、満たされていくような組織を作ることが、個人を生かし、かつ組織の生産性をも高める最善の方法であるとした。この学派は「人的資源管理論（＝後期人間関係論、新人間関係論）」とよばれ、C. アージリス(1957, 1964)「自己実現人モデル」、 「X 理論・Y 理論」の D. マグレガー(1960)らが代表的な学者である。

組織の有機体観をとるもう一つの学派、近代組織論は、組織を「環境適応的な情報処理、または意思決定のシステム」と見做す点に共通のそして顕著な特色を持っている。近代組織論は、C. I. バーナード(1938)によって創始されその後 J. G. マーチ、H. A. サイモンの『オーガニゼーションズ』(1958)によって完成を見るに至った。

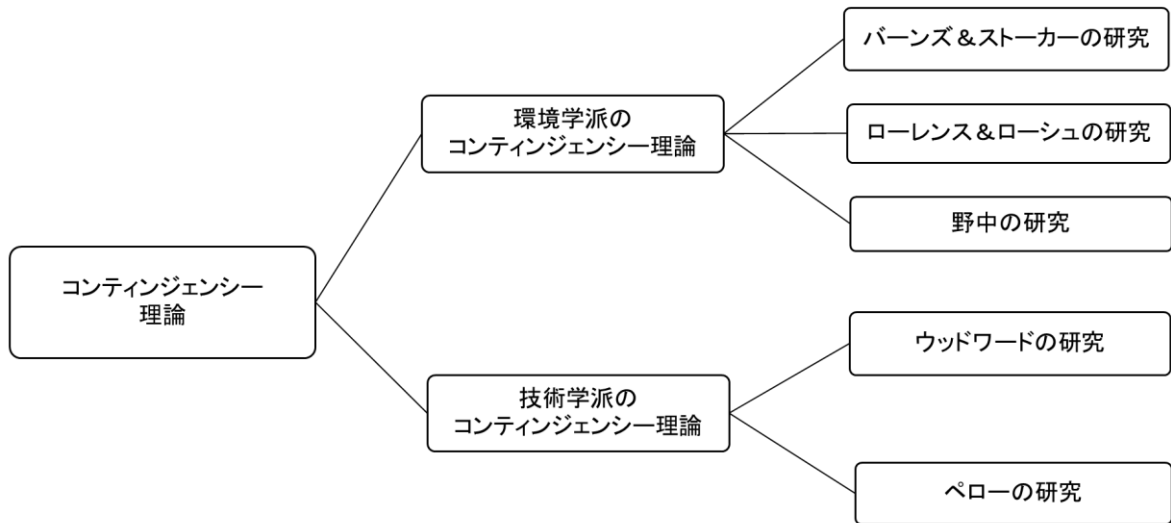
第2節 組織構造論

組織構造とは、一般的には組織における分業、権力支配、コミュニケーションのパターンであり、組織の成員の行動をコントロールし、組織内のパワー行使、意思決定、組織活動実行の枠組みを作り出す機能を果たすものである¹³⁰。

初期の組織構造論は、古典的管理論や官僚制組織論によって展開された。これらの学派が主張したことは、「組織の高成果をもたらす唯一最善の組織構造が存在する」つまり、「どんな状況においても常に高業績をもたらす普遍的に有効な組織構造が存在する」と主張したのであった。その組織の典型的なものとしては、官僚制的な組織構造であり、高度に集権化、公式化が進み、没人格的な組織である。しかしながらその後の研究では、これに矛盾する現象も発見されるようになってきた。例えば人間関係論が発見した「人間関係の良好な組織ほど業績が高い」といった現象である。またこれらの事実は、最高能率の精密機械としての企業組織を設計しようとした科学的管理法の組織理論とも相容れないものであった。近代組織論のサイモン(1957)は、「管理原則論が主張する管理原則は、表面的で、単純すぎるし、非現実的ですからある」と批判した。そのため、初期の組織構造論は下火になった。ところが1960年代に入ると経営学者たちは「どんな組織構造が最高の業績をもたらすかは、その組織が置かれた状況ごとに相違してくるのではないか」と考え始めた。

こうした枠組みの理論を「コンティエンジェンシー理論 (contingency theory)」または「条件適合理論」、「条件理論」とよび、組織構造の有効性を規定している状況要因のことを「コンティエンジェンシー要因」または「条件要因」という。主要なコンティエンジェンシー理論の体系は下図のとおり。

¹³⁰ R.H. ホール(1977)Organizations: Structure and Process, 2nd ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 野中郁次郎 『経営管理』 日本経済新聞社、1980年



出所：坂下昭宣『経営学への招待』

図 3 主要なコンティンジェンシー理論の体系

第 1 項 組織構造は環境に依存

1 バーンズとストーカーの研究¹³¹

バーンズとストーカーは、イギリスでの事業所 20 社を対象とする調査研究によって、組織構造に有機的システムと機械的システムという二つのパターンが見られるとした上で、いずれのパターンも環境状況によっては有効となりうることを見出している。すなわち、機械的システムは、比較的安定した環境で良く機能しており、有機的システムの方は比較的变化に富んだ不安定な環境で有効であると結論付けている。このような調査結果から彼らは企業が採るべき組織構造は、環境によって異なることを主張するに至り、その後の組織研究の発展にあらたな方向を示した。

2 ローレンスとロッシュの研究¹³²

¹³¹ 木暮至 『現代経営の管理と組織』 同文社出版、2004 年、77 頁。

¹³² 木暮、前掲書、78 頁。

ローレンスとロッシュは、初めてコンティエンジェンシー理論なる名称を用い「タスク環境の不確実性の程度によって、有効な組織構造は異なる」という命題について、三つの異業種組織（プラスチック産業、食品産業、容器産業）を対象に実証実験を行った。彼らはオープン・システムとしての組織が環境と相互作用を行いながら拡大していく過程で生じる分化(differentiation)と統合(integration)についての問題に着目した。分化とは阻止内部の部門化だけでなく、こうした仕事の方法や価値観の差異を①目標指向、②時間指向、④構造の公式性という次元で捉え、部門間の意見の食い違いが大きくなるほど分化の程度は大きくなる。そのため、部門間の緊密な協力状態つまり高度な統合が必要とされる。組織の意思決定者が環境をダイナミックで不確実であると認知する場合、すなわちプラスチック産業や食品産業のような環境の不確実性が高い産業分野では、高度な分化と統合が同時に達成されている場合に業績が高く、したがって、分権化が必要とされる。また、安定した確実な環境であると認知する場合、すなわち容器産業のように不確実性の程度が低い産業分野では、統合の度合いだけが低い場合に業績が高く、集権化が必要であるとしたのである。

3 野中郁次郎の研究¹³³

野中¹³⁴は、組織を広い意味での情報処理システムとして捉え、研究の焦点を組織が顧客のニーズなどといった市場から情報処理を必要とする要求を適切に処理するためにどのような構造や特性を構築していくのかということに当てている¹³⁵。彼は、市場を情報処理の視点からとらえ、それが、市場異質性と市場不安定性の二つの側面を持つと考えた。

市場異質性とは、組織の情報処理に関連する市場内の独立した要素の数で

¹³³ 坂下、前掲書、94頁を参考。

¹³⁴ 野中郁次郎は、日本で最も早くコンティエンジェンシー理論の分析枠組みを用いて実証的研究を行った経営学者である。

¹³⁵ 野中郁次郎『組織と市場』千倉書房、1974年。

ある。市場の細分化が進んだり、市場に投入されている商品が多かったり、顧客のニーズが多様化していれば、組織は情報処理の所要が増えることになり、異質性の高い市場といえる。市場不安定性とは、市場異質性を構成する市場内の独立要素が持っている時間的可変性のことで、市場に投入されている商品の交代や顧客のニーズの変化が急速であるほど不安定性が高いといえる。野中は、実証分析を通じて、市場の異質性が高いほど、分権的な組織構造が情報処理上効率的であり、これに対して、市場不安定性が高いほど、集権的な組織構造が情報処理上効率的であるとした。

第2項 組織構造は技術に依存

1 ウッドワードの研究¹³⁶

ウッドワードは、イギリスのサウス・エセックス地方の100社を調査研究し、生産方式と組織構造との関係を明らかにした。すなわち、①単品・小バッチ¹³⁷生産、②大バッチ・大量生産、③装置生産¹³⁸、という生産方式・生産技術の差によって業績の高い有効な組織構造は異なるとして、その対応関係を明らかにしたのである。大量生産方式では機械的システムの特性が強く、また有効でもあり、単品・小バッチ生産と装置生産では共通して有機的システムが有効であることを発見した。

2 ペローの研究¹³⁹

¹³⁶ 木暮、前掲書、77-78頁。

¹³⁷ バッチとは、一連の作業で生産されるように予定されている（あるいは実際に生産される）数量を表す。

¹³⁸ 装置生産とは、大規模な装置を使って、一種類または数種類の原材料を投入し、一連の化学的、物理的な処理が施されて完成品になるような生産方式である。石油精製、セメント、肥料などに代表される。

¹³⁹ 木暮、前掲書、79頁。

ペローは、有効な組織構造は、技術に依存するとして技術と組織構造の關係に言及したものである。ペローは技術を「個人が道具ないし機械の助けを借りて、あるいはその助けなしに対象に何らかの変化を加えるために行う行為」と定義し、このことによって多くの様々な種類の組織の技術を含め得るような幅広い概念となっている。それらを組み合わせると下の図のように①ルーティン型、②クラフト型、③エンジニアリング型、④非ルーティン型と4つのセルに分類される¹⁴⁰。

ペローは技術を、タスクの多様性とタスクの分析可能性という2次元においてそれぞれの高低の組み合わせから4つに分類している。タスクの多様性とは、標準化手続きに対応する例外の発生の頻度であり、タスクの分析可能性とは、その例外に対する探索手続きの難易度である。

¹⁴⁰ Charles B. Perrow “A Framework for the Comparative Analysis of Organizations” ASR, 1967. P196.

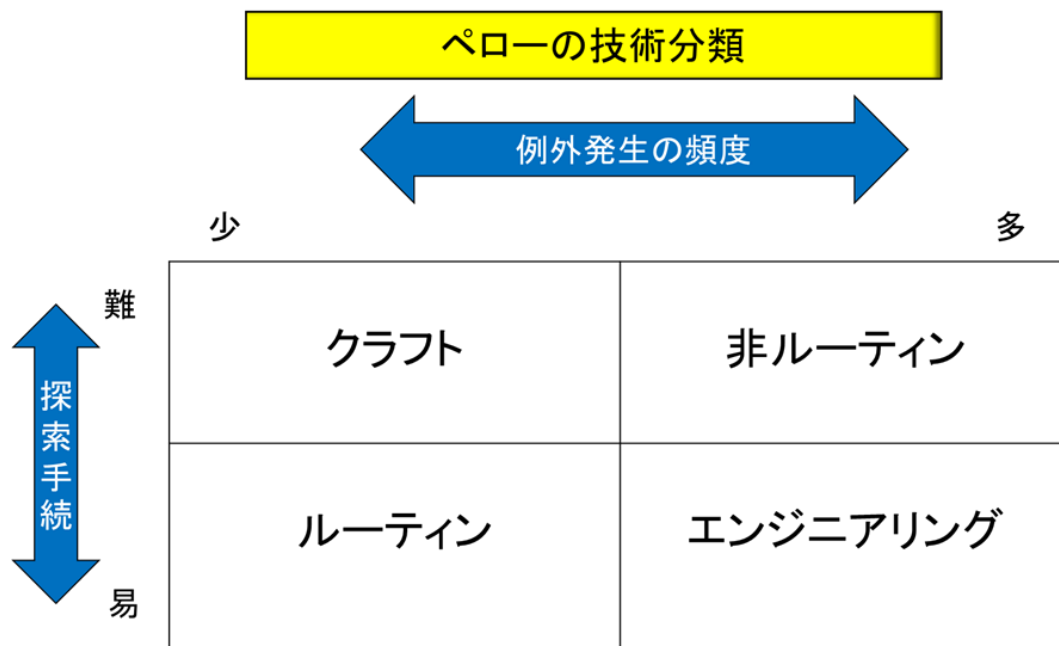


図 4 ペローの技術分類

「問題解決に要する行為は、素材の特性に応じて異なる。素材が安定的であれば問題発生頻度は少なく、少数の例外的処理行為が必要になるにすぎないであろう。逆に素材が変異性に富む場合には、新規な事態が不断に発生し、多様な例外を処理する行為が必要となる。他方、組織の成員が素材について十分な知識を持っている場合には、例外の処理も分析的に行い得るであろう。しかし、個人が素材について十分な知識を持たない場合には分析は困難であり、直観、経験、推測、僥倖（思いがけない幸運）に依存した問題解決活動が必要となるであろう¹⁴¹。」

探索手続きが容易になり、例外頻度が少なくなればルーティンに近づくことになる。ルーティンについての組織の特性としては、公式的、集権的である。

¹⁴¹ 加護野忠男 『経営組織の環境適応』 白桃書房、1980年、83頁。

第3節 組織構造の形態

組織をどのようにデザインし全体的な形態をどう構成するかは、従前から大きな問題であり、様々な整理や分類があるが、基本的な分類としては①機能別組織（職能制組織）、②事業部制組織、③プロダクト・マネージャー制組織、④マトリックス組織がある¹⁴²。

第1項 機能別組織（職能制組織）

トップマネージメントの意思がミドルを経てボトムに伝達され作業者に至る、縦の命令系統が直線的に貫かれた組織形態で、直線組織や軍隊式組織とも呼ばれる。

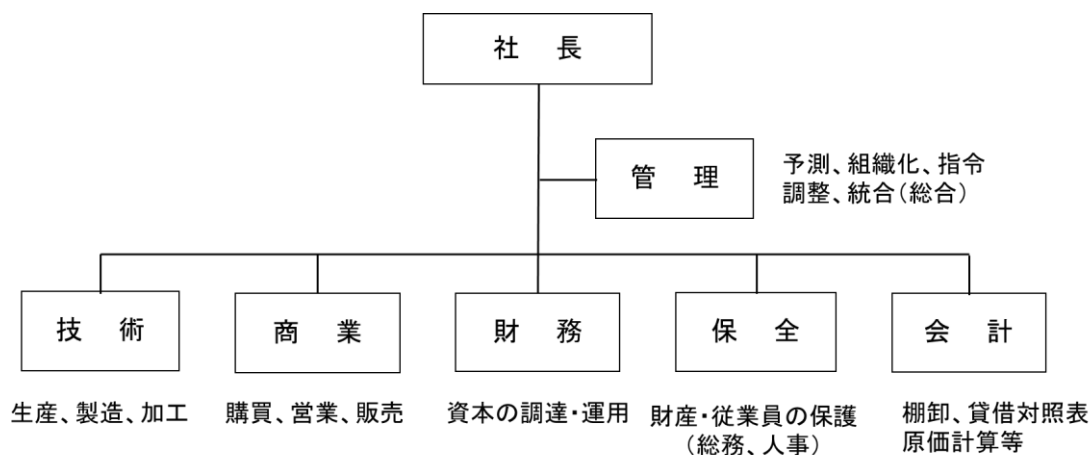
機能別組織における設計の主要な基準変数（パラメーター）は、上司と部下の間の縦方向の分業（垂直的分化）と、機能別専門家という横の分業（水平的分化）及び、一人の上司が管理する部下の数、「管理の幅」（span of control）である。管理の幅の多少によって全体としての組織のピラミッド構造がフラットになったり背の高いものになったりする。

機能別組織編成を最初に考案したのはドイツで、企業活動を工務（研究、技術、生産）と商務（販売、財務）に分けたのが始まりとされている。その後、フランスのファヨール(1916)によってさらに細分化が進められ、技術（生産、製造、加工）、営業（購買、販売、交換）、財務（資本の調達と運用）、保全（財産と従業員の保護：今日の総務や人事）、会計（棚卸、貸借対照表、原価計算等）、管理（予測、組織化、指令、調整、統合）に分化した。

機能別組織は、指揮・命令系統が一元的で単純、メンバーの責任・権限が明快、職能別に専門化するため熟練者の形成と活用が可能、資源（人や設備）の共通利用ができ、経済的である、といった利点がある。欠点としては、全体の製品やサービスより自己の職務に関心を持つようになる、命令の到達に比べ上

¹⁴² 榊原清則 『経営学入門[上]』 日本経済新聞出版社、2013年、128-139頁を参考。
野中郁次郎 『経営管理』 日経文庫、1993年、46-56頁を参考。

方向への情報フローがうまくいかないことが多い、権限が過度に上位に集中する傾向があり意思決定が遅延する、製品が多角化すると製品別の条件適合管理ができない、各機能別の業績の評価が困難である、などがある。



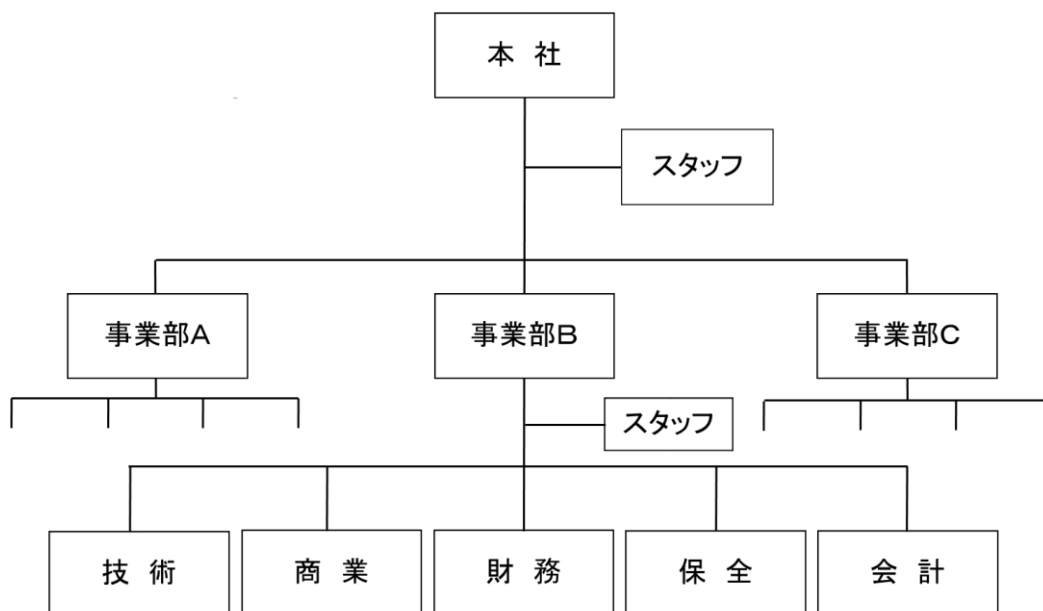
出所：野中郁次郎『経営管理』 遠藤功『ざっくりわかる企業経営の仕組み』など参考

図 5 機能別組織

第 2 項 事業部制組織

文字通り事業部（division）を構成単位とする組織形態である。事業部とは製品別、地域別、あるいは顧客別に関連職能を束ねた独立性・自主性の高い部門を意味する。各事業部内には、必要な部門が含まれ特定の事業領域に関する

限り、独立企業のように行動できる。そのため、事業部制組織は別名「連邦的組織」とも呼ばれる。



出所：野中郁次郎『経営管理』など参考

図 6 事業部制組織

事業部制組織のもとでは、独立性を強調するため、利益に対する責任をそれぞれの事業部長に負わせる管理機構の一つである独立採算性が取り入れられる場合がある。独立採算制は機能別組織の下でもできるが、事業部組織におけるほうが活用は容易であり、成果も上げやすい。

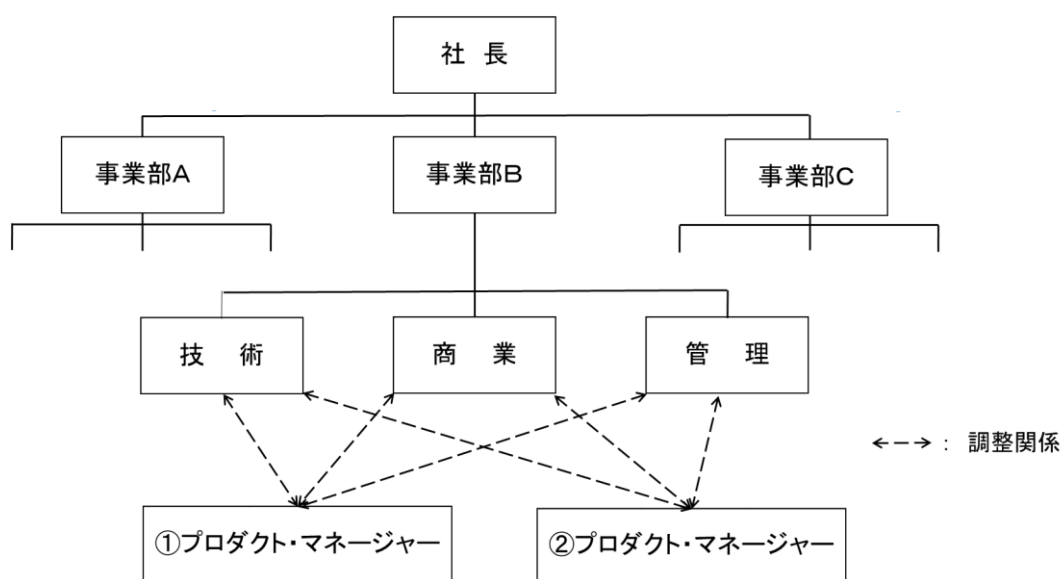
事業部制組織の利点としては、事業分野毎に権限を委譲されているため、意思決定が迅速にできる。本社機構を構成する社長と本社スタッフは、事業部レベルを超えた全社的な問題に専念できる点である。欠点としては、事業部ごとの独立性が高いため複数事業部間の相乗効果の実現が難しい。経営資源の取り合いや情報の伝達漏れなど事業部間で軋轢を生じやすい。セクショナリズムや会社全体より自部門の利益を優先させるという部分最適化が起こりやすい。さらに、組織が複雑であるため費用がかさむ点などである。

産業の発達に対応した企業の歴史的推移をみると、機能別組織から事業部制

組織へと組織構造の全体的形態が変化してきた。その背景としては、企業規模の拡大と多角化戦略の展開があった。

第3項 プロダクト・マネージャー制組織

米国では、1950年代に入って多くの企業でプロダクト・マネージャー制度が普及してきたが、プロダクト・マネージャー制組織を世界で最初に創始したのはプロクター&ギャンブル（P&G）社であるとされている。同社は1927年にすでにこのような制度を開発し、その後進化、発展させてきた。



出所：坂下昭宣『経営学への招待』を参考

図7 プロダクト・マネージャー制組織

P&G社がこの制度を開発、採用した理由は、単一事業部内での製品が多様化、多角化してきたこと、そうした状況の下で、既存の事業部制組織の枠組みでは個々の製品の分権的な管理が十分に行えなくなってきたことである。

プロダクト・マネージャー（PM）とは、特定の製品ないしブランドに関する全てのマーケティング努力の調整を行わせることを意図したスタッフ機能のマネージャーのことである。その特徴としては、PMは通常スタッフ部門に属し、関連ライン部門に対して原則的には命令権限がないことである。PMは職務の遂行にあたって権限の行使ではなく説得によって関連ライン部門の協力を得なければならない。このことが、プロダクト・マネージャー制組織の最大の

問題点¹⁴³とされている。したがって、PMが成功するためには、①トップマネジメントの強力な支持が必要であること、②PM自身が、市場についての洞察力、優れた企業家精神、広告と市場調査について専門的知識を保有し、積極的なコミュニケーター（伝達者）であること、③コンフリクト解消の手順が明確になっていること、④PMの現実的な業績評価基準があること、などである。さらに、市場の変化などから、PM制度には以下のような問題点が発生するようになったことが指摘されている。環境問題、政府の規制、消費者保護運動などPMの意思決定の権限を越える問題が発生するようになってきたこと、PMは社内の調整に忙殺され肝心の組織の外の市場において何が起こっているかの監視ができなくなりつつあること、などである。

第4項 マトリックス組織

マトリックス組織とは、機能別組織と事業部制組織の持っている相対立する組織の利点を最適化しようとする構造である。つまり、共通の人的資源を機能別にまとめることにより経済性と専門能力の開発を維持しようとする利点と、異なるプロジェクト別に資源を効果的に調整しようとする利点を同時に巨大化しようとする考えに基づいた構造である¹⁴⁴。

さらに言うならば、マトリックス組織は、プロダクト・マネージャー制組織の

¹⁴³ こうした問題点は、「プロダクト・マネージャーの責任と権限のアンバランス」の問題と呼ばれている。

¹⁴⁴ 野中郁次郎（1993年）、前掲書、51-56頁を参考。

問題点を克服するために、プロダクト・マネージャーにも命令権限を与えてみてはどうかという発想にたった組織構造である¹⁴⁵。

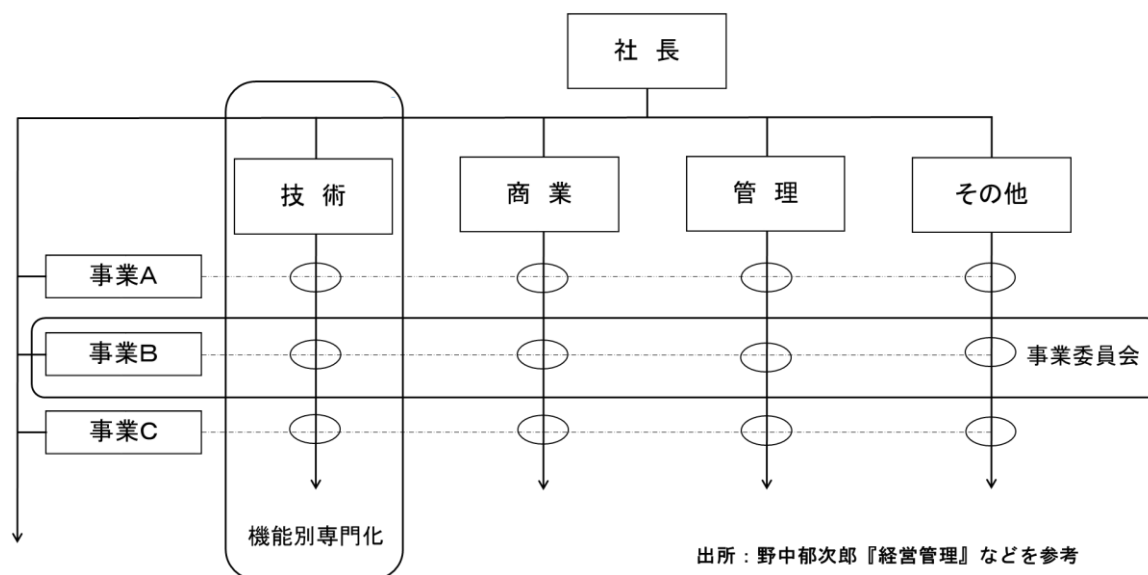


図 8 マトリックス組織

第 4 節 組織論のインテリジェンス組織への適用

第 1 項 組織構造の時代的変遷

以上のような組織構造の時代的な変遷を大きくとらえてみると、官僚制組織を基礎として 1950 年代初頭までは機能別組織が主流、1950 年代以降になると、事業部制組織が増え一般化した。米国では、1950 年には「フォーチュン 500 社」の約 20% しかなかった事業部制組織が、1970 年までには 80% に増加した¹⁴⁶。1970 年代以降、一部は、マトリックス組織へと変化していく。こうしたマトリックス組織への変化の背景には、1970 年代以降の企業を取り巻く国内外の環境の不安定性や複雑性の増大があり、それらは、企業に対し、重要な意思決定の再集権化や地域別・機能別・事業別の総合的管理の必要性をもたら

¹⁴⁵ 坂下、前掲書、130 頁。

¹⁴⁶ Stuart Crainer, *The Management Century: A Critical Review of 20th Century Thought and Practice*, Jossey-Bass, 2000.

した。マトリックス組織は、企業経営実践の知恵の中から生み出されたものであるが、これを採用する最も重大な理由は、組織の成長につれて組織構造が不可避免的に官僚制化する中で、組織の柔軟性を確保するためと考えられる。

図8では、技術、商業、管理といった垂直機能のマネージャーからの命令権限と事業A、事業Bといったプロダクト・マネージャーからの命令権限が相互に交差していることを示したものである。これは、組織の縦と横で示される複数の組織編成上の要請に応えようとしたものである。

マトリックス組織の利点としては、①組織のメンバーは機能別部門や事業部別グループのどちらにも完全に属していないため、必要に応じてチーム間や部門間を動くのが容易である、②複数の報告関係が公式に存在するので、組織全体として組織内のオープンなコミュニケーションを促進するといった、柔軟性が挙げられる。しかしながら、その反面欠点として次のような点が、指摘される。部下の立場としては結局二人の上司を持つことになり①責任を負うべき上司が、誰かわからないという無政府状態になる恐れがある、②多くの組織ではマネージャーが権力闘争をするが、マトリックス組織は、それを促進させる、③コスト高になる恐れがある、④マネージャーは内部調整に忙殺され、市場との接触を失う、などである。

組織は、初期の機能別組織から発展し、環境の変化が少ない場合は、集権的な組織が適しており、環境の変化が大きくなれば高度の分権と集権を兼ね備えたいわば統合的なマトリックス組織が必要となってくるということである。

第2項 組織論的アプローチ

これらの考え方のうち、インテリジェンスの統合の必要性についての分析に関して、官僚制組織論や近代組織論など組織体の構造に関する研究からのアプローチは有用と考える。

組織構造について言えることは、環境の変化がある場合、分権化が必要とされる。一方、環境が安定している場合は集権化が必要である。

情報処理の視点からは、扱う対象の異質性が高い場合、分権的な組織構造が

効率的であり、将来的な不確実性が高い場合、集権的な組織構造が効率的である。つまり業務を行う上で入手できる素材（情報業務においてはインフォメーション）が安定的であれば問題発生頻度は少なく、例外的処理行為は少ない。逆に入手できる素材（インフォメーション）が変異性に富む場合には、新規な事態が不断に発生し、多様な例外処理行為が必要となる。その際、組織の成員が入手した素材（インフォメーション）について十分な知識を持っている場合には、例外の処理も分析的に行い得るが、十分な知識を持たない場合には分析は困難であり、直観、経験、推測、僥倖（偶然の幸運）に依存した問題解決活動が必要となる。以上の事から、例外頻度が少なくなれば業務は、ルーティンに近づくことになり、組織の特性としては、公式的、集権的になる。一方で、例外頻度が多くなり非ルーティン業務が多くなれば分権的にならざるを得ない。ただし、その際は個々人の知識が十分でなければ、分析的な処理は困難である。

以上のようなことから、外部環境が変化し様々なインフォメーションを入手できる場合には、分権化が必要であるということである。さらに、環境の変化、インフォメーションの変異性がより激しくなった場合は、高度の分権化の一方でそれらを纏めることつまり統合化が必要になってくる。

ここで明確にしておきたいのは、組織構造の形態から見た集権化と分権化と統合化の違いである。組織の規模が大きくなると業務の一部の決定を下位に委ね権限の委譲する必要が生じるが、そのことを分権化(**decentralization**)と呼ぶ。逆に下位に委譲せず権限を上位に集中することを、集権化(**centralization**)と呼ぶ。統合化(**integration**)とは部門間の協力のことである。一般的に外部環境が安定していると、集権化された組織は意思決定において効率的で、機能別組織がその典型である。逆に、不確実な外部環境へは分権化された組織が、環境に対応できる強みを有するとされ、事業部制組織がその典型である。しかしながら、分権化が進み過ぎると、部門間の密接な協力が必要になり高度な統合化が必要となる。そのような中で、特定の部門について統

合化しようという試みが、プロダクト・マネージャー組織であった。しかし、これもプロダクト・マネージャーの権限が弱ければうまくいかないという欠点を保有している。そこで、機能別組織と事業部制組織の持っている相対立する組織の利点を最適化しようという構造として登場してきたのが、マトリックス組織である。マトリックス組織とは高度の分権化と集権化をバランスよく組み合わせられたものということができよう。企業を取り巻く国際環境の不安定性や複雑化の増大へ対応するためマトリックス制を取り入れている企業も多い。

このように、組織構造的に言えば、集権化（centralization）と統合化（integration）は、異なる概念であり、組織構造的にも異なるが、インテリジェンスに関する議論では、インテリジェンスを纏めるといった場合、統合化の持つ、高度の分権化を残したまま集権化するという意味がなおざりにされ、統合と集権が同じように使用されている場面が多くみられる。後述するが、米国におけるインテリジェンス組織の改革において、リッチェルソンの主張する中央集権化とゼガートの主張する統合化の促進とは、ほぼ同じ意味で使用されているため議論に混乱が生じている場合がある。

では次に、組織が形成されていく間に保有するようになった組織文化について考察を行う。

第5節 インテリジェンス組織文化

第1項 組織文化とは

インテリジェンスの失敗例ではないが、米航空宇宙局（NASA）におけるスペースシャトルの大きな二つの事故は失敗の事例として挙げられることが多い。NASAの失敗の原因は、ロケットの構造上といった技術的な直接的な原因が主であるが、その背景には組織文化の問題点があったと報告書で指摘されている。したがって、ここまでインテリジェンスの組織を構造の視点から、その特徴を述べてきたが、組織に影響を与えるものの背景には組織の文化というものが大きな要素としてあるのではないだろうか。

そもそも組織文化とは、その組織（団体）の機能の特徴付ける基本的な価

値、基準、信条、そして慣習のことである。その組織の職員が仕事を実行するときに前提とする概念をいう。その力は強く、組織改革や主要役員の交代を経ても存続しうるものである¹⁴⁷。「どの組織にも独特の文化がある。その文化は、一部は個々のメンバーによって、そして一部は、組織の構造、歴史、方針によって決定づけられる。その文化が持続するためには、現在のメンバーから新規のメンバーへと伝承されていかなければならない。組織的社会化と呼ばれているそのプロセスは、強力かつ閉鎖的な文化を持っている組織には特に重要である。というのは、弱い文化には伝承すべきものが少なく、メンバーが出入りするにつれて経験的文化が変化する傾向があるからである¹⁴⁸。」そもそも組織が創設された後に、文化ができるがいずれ文化そのものが、継承され組織そのものに影響を及ぼしていく。そのため、組織文化の視点で組織を見る必要性がある。

NASAにおけるスペースシャトルの大きな二つの事故を組織文化という視点で見た場合、どのように解釈されるのであろうか。

1986年1月28日、NASAのスペースシャトル・チャレンジャー号が発射直後に大爆発を起こし、7人の乗組員全員が死亡した。事故後、大規模な調査委員会が設立され、スペースシャトル計画は32か月間も中断し、技術的な問題が解明された¹⁴⁹。当然、原因に対する技術的対策もなされたが、その7年後の2003年2月1日スペースシャトル・コロンビア号は、今度は大気圏に再突入する際、テキサス州とルイジアナ州の上空で空中分解し、7名の宇宙飛行士が犠牲になった。

両事故とも、事故後に大規模な調査委員会が設立され、長い時間と費用をかけ直接的な主原因として技術的な問題点が解明された。しかしながら、失敗（事

¹⁴⁷ Columbia Accident Investigation Board Report Volume1, Chapter5,p.101

¹⁴⁸ Rob Johnston “Analytic Culture in the US Intelligence Community” Center for the Study on Intelligence, Central Intelligence Agency Washington D.C 2005 pp.97-98

¹⁴⁹ Report of the Presidential Commission on the Space Shuttle Challenger Accident June 6th, 1986 Washington, D.C.

故)の一因に技術的問題以外に NASA の組織文化にも問題があったと指摘されている。例えば、社会学者 Diane Vaughan は、「The challenger launch decision」において「逸脱の正常化 (normalization of deviance) ¹⁵⁰」という組織文化的特徴を指摘している。逸脱の正常化とは、異常が積み重なり発生することによって、ロケット打ち上げの際に発生する小さな異常は毎回発生する現象、すなわち正常であるとする理論である。

また、過去の強烈な成功体験が時代の変化に対応できない組織の問題点として指摘されている。1969年7月のアポロ11号の月面着陸成功によって NASA の功績は国民の脳裏に深く刻まれ、NASA 職員はその組織文化に新たな信頼を置くようになった。NASA の中には、月面着陸成功により一見不可能な課題を前にしたときの不屈の精神として特徴づけられるたぐいまれな「なせば成る (We can do)」文化が誕生した。アポロの成功により NASA には「完璧な場所」または「人類を代表して困難な目標を達成するための最高の組織」として強力なイメージが確立された。

しかし、アポロ後も「完璧な場所」としての NASA のイメージが持続したため、職員は実際過去においてもそれほど NASA が完璧な場所でなかったことに気付くことがなかった。また、その後の冷戦体制において NASA が設立当初ほどアメリカを象徴する重要な機関でなくなった変化にも気付かなかった。宇宙開発の背景が周囲の世界の変化とともに変わっても、NASA のスタッフは過去の栄光に根ざしたイメージを持ち続けた。チャレンジャー号事故後の外部からの批判と疑惑の声は NASA を改善に向かわせるよりもむしろ、職員が「完璧な場所」としての NASA を信じるが故に、外部の勧告に意固地になっていったように見えた。このことが、意思決定ミス、自己欺瞞、内向性、完璧な場の外にある世界への無関心へとつながった。

¹⁵⁰ Diane Vaughan, “The Challenger Launch Decision: Risky Technology, Culture, and Deviance at NASA,” The University of Chicago Press, 1996, p. 19.

この文化的抵抗こそが NASA の組織パフォーマンスの効率化を阻む、根本的な要因であるとコロンビア事故調査委員会は述べている¹⁵¹。

第2項 インテリジェンス文化の特徴

組織文化という視点でインテリジェンス組織を見た場合、どうであろうか。特にインテリジェンス組織のように、その閉鎖性から組織文化が強く継承されるような組織は、組織文化そのものがインテリジェンス組織のあり方や組織改革に大きな影響を及ぼすものと考えられる。

「社会化は、新規メンバーが初出勤の日の前から始まっている継続的なプロセスであり、新規のメンバーが最も強烈に経験するものである。新規のメンバーが組織との初めての交流のあいだに取得し解釈した文化的シンボルは、強力かつ持続的な印象を創りだす。新規のメンバーにとって、社会化は仕事のコツを身に付け、訓練を受け、そして組織内で実際に価値があるものを公式、非公式に入手するプロセスなのである。それはまた、組織の規範とタブー、そして社会資本の範囲を学ぶときでもある。要するに、公式及び非公式な社会化は、組織内の規範あるいは現状を維持するための一種の制御機構なのである。¹⁵²」

ダニエル・フェルドマン¹⁵³によれば、組織的社会化は「各個人を組織の部外者から有力な参加者に変換するプロセス」である。そのプロセスは、接触の段階から適応の段階を経て定着の段階へと至る。

インテリジェンス機関においては、接触の段階において新規職員は自分の仕

¹⁵¹ 澤岡 昭 『衝撃のスペースシャトル事故調査報告』 中災防新書、2004年、79-81頁。スペースシャトル「コロンビア号」最終報告書 CIAIB（宇宙開発事業団「スペースシャトル「コロンビア号」の最終報告書について」平成15年9月3日）

¹⁵² Rob Johnston “Analytic Culture in the US Intelligence Community” Center for the Study on Intelligence, Central Intelligence Agency Washington D.C 2005, pp. 97-98.

¹⁵³ Daniel C. Feldman, “The Multiple Socialization of Organization Members.” Academy of Management Review 1981, Vol. 6. No. 2. 309-318.

事の詳細を組織外の人間、あるいは「許可されていない」人物には話さないよう要求される。個人レベルにおいては、その経験はカルチャーショックと社会的孤立に変わっていく。また、組織レベルでは、最初は新人がカルチャーショックを受けても、いずれ職務に適合する人物だけが残って行くことになり、それが定着することにより、集団思考の可能性の増大、組織改革に対する抵抗が強化されることになる。

2005年、RAND研究所の情報政策センター長のグレゴリー・トレバートンとRANDの上席政策アナリストのピーター・ウイルソンは『クリスチャン・サイエンス・モニター』誌に「真のインテリジェンス改革は文化的なもので、単に組織図の変更ではない¹⁵⁴」と発表した。その中で、米国のインテリジェンス改革法に言及し、この法律は、改革の第一歩にはなるかもしれないが、インテリジェンス・コミュニティーが直面する全ての問題を解決することはほとんど不可能である」米インテリジェンス改革法は、「組織図を変えたものに過ぎず、真の改革は組織の文化を変えるものでなくてはならない。」としている。

トレバートンらは、論文では組織文化が何かということをも明確に示してはいないが、真の課題として「創造的に考え、事象に関する広範で実質的な専門知識を持つ分析官を育てること」としている。「インテリジェンス・コミュニティーの変革に関する流行の修飾語は、秘密から公開情報にわたるすべてのインフォメーションを活用する「マルチ・インテリジェンス」「分析の融合」や「点と点を繋ぐ」などであるが、残念ながら、現行のシステムは、インフォメーションの区分化に偏向しており共有化は、されていない。各情報機関は、自分たちのインフォメーションを統制し「ニード・トゥ・ノウ¹⁵⁵」の原則に基

¹⁵⁴ Gregory F. Treverton, Peter A. Wilson “True Intelligence reform is Cultural, not just Organizational Chart Shift” *Christian science monitor journal*, January 13, 2005.

¹⁵⁵ 「ニード・トゥ・ノウ」（必要と思われる人に限定して情報を知らせる必要性）「ニード・トゥ・シェア」（インフォメーションを共有する必要性）

づいてアクセス権を付与している。しかし、分析における創造性は、そのようなアクセス権を保有していない人々からもたらされるであろう。なぜなら、彼らこそが専門家の見ていないパターンを見ているからである。」としている。

つまり、創造性を保有した分析官が育っておらず、その原因として、インフォメーションへのアクセス権を制限し、秘密にし過ぎていることが問題だと指摘しているのである。

以上のようなことから、インテリジェンス組織の組織文化の一つは、閉鎖的で「秘密主義」ということができる。さらに、その秘密主義であるが故に、自らの組織が集めた貴重なインフォメーションや苦勞して分析したインテリジェンスを共有したくないという極めて人間的な欲求が生じる¹⁵⁶。米国のインテリジェンス組織を主として記述したが、「秘密主義」という特徴は全てのインテリジェンス機関に当てはまるものであり、社会主義国家などにおいては、さらにその傾向が強くなることは言を俟たない。

各国においては、地理的、歴史的、国民性などからインテリジェンス文化には独自の特徴があると考えられ以下資料の入手が可能な範囲で考察する。

¹⁵⁶ 例えば、テロ組織に潜入して得られたヒューミント情報などは、まさに命がけで集められたもので、輕易に共有することでエージェントの命さえ危険にさらす可能性が高まる。また、偵察衛星により得られたインフォメーションなどは、莫大な経費が費やされている。

第3章 主要国のインテリジェンス組織と文化

本章では、主要国のインテリジェンス組織及びコミュニティーがいかに設立され、発展してきたのかについての歴史と現在の組織の概要について組織論を念頭に置きつつ考察する。インテリジェンスについては、その重要性については、古くから認識されていたが、統治者や個人の能力に依存する部分が多かった。ところがある時期にインテリジェンス業務が組織化されてきたがその背景としては、大きく二つある。一つは、ヨーロッパにおける戦争が、従来の「宮廷戦争」から「総力戦」へと発展したためである。総力戦のためには、直接戦闘に必要な地理や敵情などだけでなく、平時における経済や政治なども含む、より多くのインフォメーションを利用しなければならなくなった。もう一つは、技術の進歩により、従来はせつかく収集しても、作戦サイドに伝えるには時間がかかり過ぎて宝の持ち腐れになっていたインフォメーションが、活用されるようになったこと。さらに、技術進歩はマスメディアの発達を促し、公開情報の量を急速に増大させたことである。このように、戦争において「より多くのインフォメーション利用しなければならなくなった」こと、「より多くのインフォメーションが利用可能になった」という状況の変化が重なり合って、まず軍事インテリジェンスの分野で、その業務は、それまでの君主や個人芸的な手法から脱却して組織化することとなったのである。

用語の定義において現代における「インテリジェンス」の定義について縷々説明したが、インテリジェンスの本質は、行動・決心するために必要な知識である。つまりインテリジェンス組織が発展したのは、総力戦において最良の行動を行うための決心に必要な知識を如何にして得るかを追求した結果である。したがって、インテリジェンス組織は、軍において発展していったのである。そして当初のインテリジェンスの組織化は、軍の参謀部という形で具体化され形成されていったのである。しかしながら、時代や地域によりインテリジェンスを防護する機能の必要性、軍事以外へのインテリジェンスの範囲の拡大など

からインテリジェンス組織は、さらに発展、分化していったといえるであろう。

第1節 インテリジェンス・コミュニティとその類型

インテリジェンス・コミュニティとは、各インテリジェンス組織を寄せ集めたものであり、各インテリジェンス組織のインテリジェンスは、最終的には、最高指揮官のところに集まるわけであるが、インテリジェンス・コミュニティの長と各インテリジェンス組織との間に明確な指揮系統があるわけではない。それぞれのインテリジェンス組織は、それぞれその上級指揮官を持ちその命令に従って活動するが、一方明確ではないといいつつもインテリジェンス・コミュニティの長（または委員会）からも情報要求を受ける。いわば、二つの指揮系統があるようなもので、そのためしばしばどちらの要求を優先するのかという問題も生起する。

インテリジェンス・コミュニティのあり様として、大きく区分すれば、コミュニティの長が、より権限を持つ中央集権型とコミュニティの長を明確に持たず委員会が、最高指揮官のためにインテリジェンスを取り纏める委員会型さらに、どちらも取り入れたいわば両者の中間型がある。中央集権型と委員会型のイメージは下図のとおりである。中央集権型と委員会型の違いは、インテリジェンスを取り纏める組織の規模と権限の大小だと考える。中央集権型は、情報の収集・分析・配布といった情報業務を管理監督し、人事、予算にまで権限を有するが、委員会型は各情報組織から上がってきたインテリジェンスを取り纏めに業務を絞り込んだものと言える。

本論文では中央集権型としてドイツ、ロシア、中国を、委員会型として英国、フランス、イスラエルを、中間型として日本を、また中間型から中央集権型へと推移した組織を米国と分類しそれぞれの組織の歴史や編成などについて述べる。

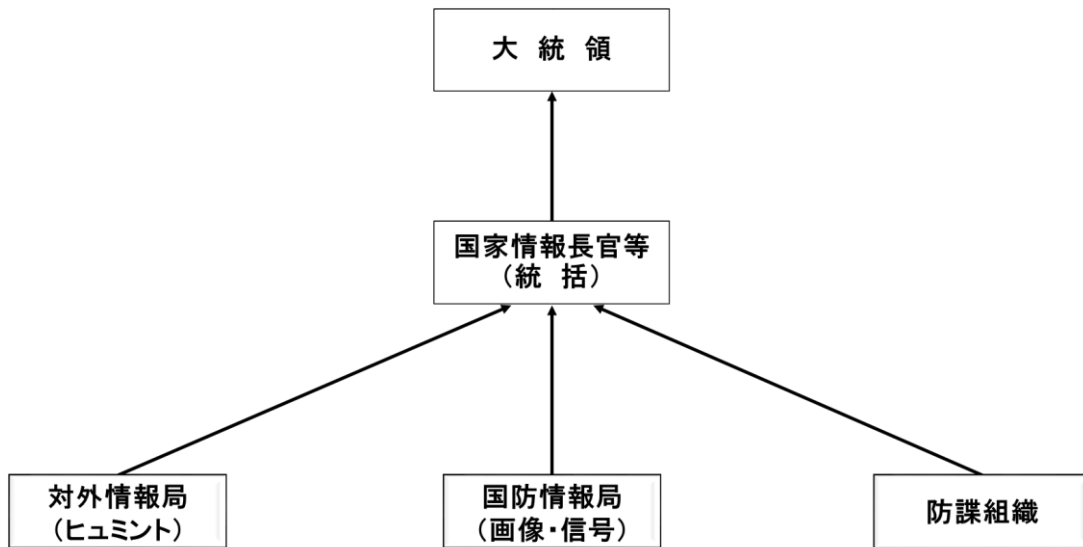


図 9 中央集権インテリジェンス・コミュニティー (イメージ)

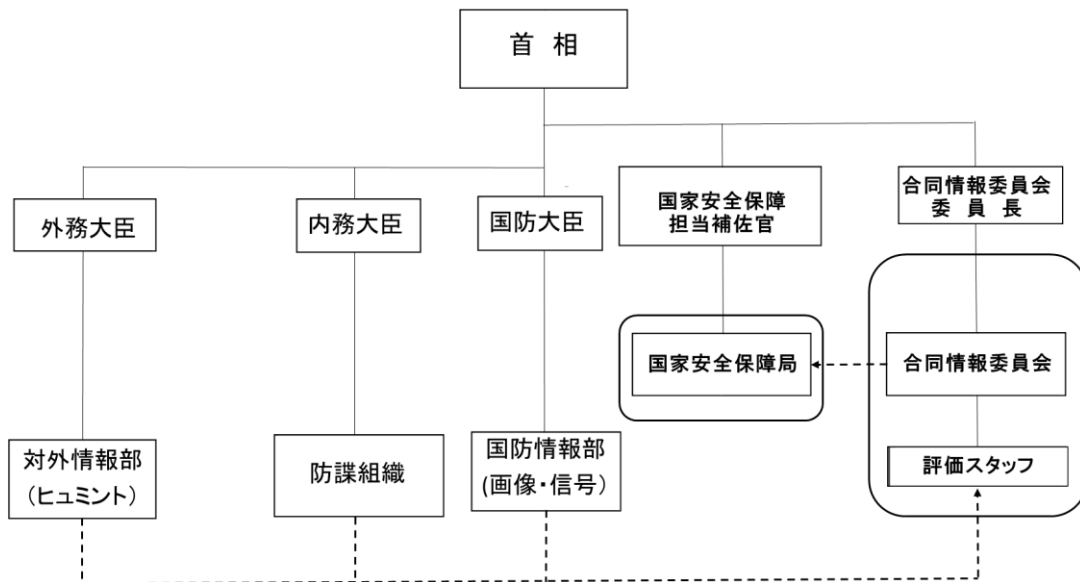


図 10 委員会型インテリジェンス・コミュニティー (イメージ)

第2節 中央集権型

以下中央集権型としてドイツ、ロシア、中国のインテリジェンス組織の歴史、編成などについて述べる。

第1項 ドイツのインテリジェンス組織

プロイセン（ドイツ）参謀本部及びその参謀将校団は、現在のドイツ連邦軍、ドイツ連邦情報庁(BND)の源流であるが、実はヨーロッパにおける陸軍の模範として、さらには世界的な近代的軍事制度・スタッフ制度・行政組織・経営組織の模範として世界中に影響を与えた痕跡が見られる。

普仏戦争(1870-71)においてプロイセンがフランスを破ったのは画期的な出来事でありその後、プロイセン参謀本部を模範にして、敗れた相手であるフランスが、さらにロシアがそれぞれの参謀本部を改編した。20世紀になるとイギリスが遅れてその例に倣った。その後トルコ、ルーマニア、ギリシャの将校らがベルリンで参謀本部の理論を学ぶようになった。後に中国も日本と同じようにドイツ人教官を招聘した。チリ、ボリビア、アルゼンチンではプロイセンを模範にして自国の軍隊を編成した¹⁵⁷。このように、プロイセンの参謀本部制度は、インテリジェンス研究家のマイケル・ハーマンが「(影響力のある)参謀本部の模範」と呼ぶように、列強を含む多くの国が模倣してきた¹⁵⁸。

参謀本部制度の原型のような組織は、兵站総監部としてプロイセンのフリードリッヒ大王（在位 1740-1786 年）の時代に既に見られ、その後ナポレオンが、本格的な参謀制度を導入し、さらにはナポレオンに敗北したプロイセンが、今度は参謀本部として発展させた。そして、前述のように普仏戦争(1870年)においてプロイセンが勝利すると再びフランスがプロイセンの参謀本部を模倣した。このような流れの中で米国は、第一次大戦中に、プロイセンを模倣

157 ヴァルター ゲルリッツ 『ドイツ参謀本部興亡史』守屋純訳 学習研究社、1998年、143頁。

158 北岡元 『インテリジェンスの歴史』慶應義塾大学出版会、2006年、121頁。

したフランスの体制を模倣した。

我が国では明治の早い段階に兵式をフランス式からプロイセン式へと変更し、それらを積極的に取り入れた。大江志乃夫は「日本の陸軍は、ドイツ参謀本部、直接にはモルトケ時代の参謀本部を手本として作られた。陸軍の機構・編成はもとより、軍事理論、参謀将校の養成にいたるまで、ドイツを師とした¹⁵⁹。」と述べている。したがって、日本陸軍にとっては、プロイセン時代の参謀本部の歴史は、いわば日本陸軍参謀本部の「前史」と捉えることができる。

1 インテリジェンス組織の歴史

ドイツにおける情報史研究の草分けであるヴォルフガング・クリーガーは、18世紀後半から19世紀前半にかけて、とりわけドイツ諸国とフランスにおいて起こった参謀本部編成を通じたインテリジェンス組織の形成をヨーロッパ史的な職業化・専門化・組織化の過程の一環と捉えている。つまり、1789年のフランス革命以降、職業化・専門化・組織化の一形態としてインテリジェンス機構も急速に充実が図られていくこととなった。この時期はオーストリアとともに、フランスに干渉し続けていたプロイセンであるが、各地でフランスに敗北を喫し、1795年にはフランスとバーゼル講和条約¹⁶⁰を結んだが、1806年にはフランスに全土を占領された後に講和条約を結ぶという屈辱を味わっている。

そこでバーゼル講和条約の翌年の1796年、兵站総監部を、技術上・学問上

¹⁵⁹ 大江志乃夫 『日本の参謀本部』 中公新書、1996年、8頁。

¹⁶⁰ フランス革命への干渉を目的として、プロイセンは1792年に、スペインは1793年にフランス革命政府への宣戦布告を行った。戦況は当初第一次対仏大同盟側の有利に進んだが、フランスは国家総動員体制の整備などによって反撃に転じ、逆に両国の領土内へ攻め入る勢いを見せた。1795年に至ってプロイセンは戦争の継続を断念し、フランス革命政府との講和を決めた。講和はバーゼル（スイス）で行われ、講和によってプロイセンはフランスのラインラント併合を認め、引き換えにライン川以東のフランス軍占領地域はプロイセンへ返還された。同年、スペインもフランスと和平し、占領地域の回復と引き換えに革命政府の承認とサントドミンゴの割譲を認めた。

の専門知識を習得した参謀からなる参謀本部へと再編成する改革が始まった。

1800年ルコック少将が、新しい兵站総監部の参謀将校の任務を示したが、これはいわば「現地司令官支援型の情報中枢」の性格をもつ参謀本部の設立を企図していた。このルコック案に対し組織設計や実践的な効果の点で不十分であるとして異議を唱えたのがマッセンバッハ大佐であった。マッセンバッハは、地形測量技師と騎兵と縦隊による偵察と報告、獵騎兵¹⁶¹による縦隊の先導や設営の際の監視、工兵技術的支援などに関する教則を作成した。マッセンバッハにとってのインテリジェンスとは、あくまで地図作成のための偵察であった。

1802年マッセンバッハは「参謀本部の新組織に関する覚書」を作成した¹⁶²。第一のポイントは、常備参謀本部設置の提案である。従来の組織は戦争の都度臨時に編成されるアド・ホックな暫定的な組織であった。マッセンバッハは、平時においても軍事全般にわたる計画立案センターの必要性を認めた。そして、プロイセンの地理的立場から三つの戦場（対露戦、対墺戦、対仏戦）を想定し、参謀本部もこの三つに応じた部局からなるものとした。この各部局は、平時のうちにあらゆる戦闘の可能性に備えて、作戦計画を立てておくものであった。

第二のポイントは、参謀将校の教育時の必須項目としての平時における演習旅行である。これは、軍を展開する可能性のある土地を平時のうちに旅行させ、地理を頭の中に叩き込ませるためであった。

第三のポイントは、参謀将校と隊付将校を定期的に交替させるということである。

第四のポイントは、参謀総長の帷幄上奏権である。これは、参謀総長が直接

¹⁶¹ 近代の軍隊における騎兵科兵職の一つ

¹⁶² 大原俊一郎 「プロイセン参謀本部のインテリジェンス体制—組織的欠陥とその克服過程—」『軍事史学』、軍事史学会編、錦正社、2015年6月号、86-87頁を参考。

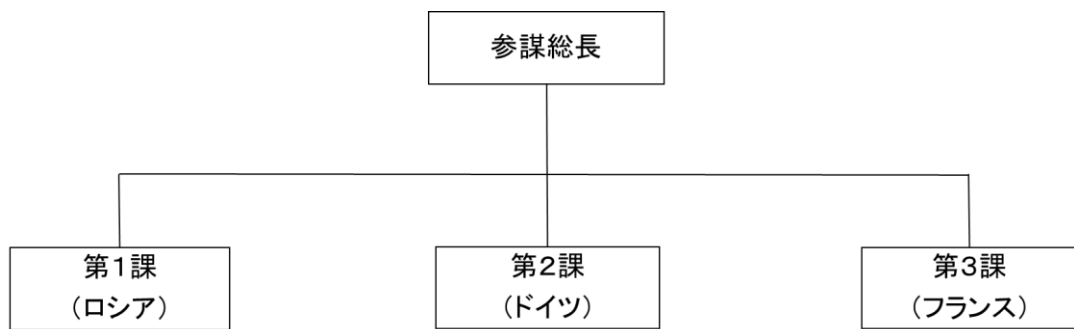
国王へ作戦などについての意見を述べるができるとするものであるが、この制度が実現すれば、参謀本部の国王の状況判断に及ぼす影響は無制限になるとの懸案から当時は認められていない¹⁶³。

1803年国王フリードリヒ・ヴィルヘルム三世は、多くの将軍の反対を受けたが、マッセンバッハ案の長所を認め兵站総監部の改革に乗り出した。

マッセンバッハの覚書を基にした改革案は、ロシア課(ロシアを含むドイツの東方・東南方面担当)、ドイツ課(中央・南ドイツ諸国担当)、フランス課(フランスを含むドイツの西方・西南方面担当)という三つの課が基本的な構成単位となり、情報収集は地形測量に限定し、収集された地理情報を基にそれぞれの兵站副総監が平時のうちに作戦計画を立案するという構図になっていた。そして兵站副総監が、この作戦計画をもって現地部隊の行動を規定するなど中央から現地への統制色の強い構想であった。いわば「中央統制型の作戦中枢」案であった。このように、参謀本部創設期には「現地司令官支援型の情報中枢」と「中央統制型の作戦中枢」という構想があったが、結局「中央統制型の作戦中枢」としての参謀本部案が選択され、1803年頃には常設の参謀本部の原型が設立され、その後も何度か参謀本部の改革がなされたが、両者の統合は十分に図られないまま、「中央統制型の作戦中枢」としての参謀本部が基本ラインとして踏襲されていった。

1813年、新しい国軍発足とともに参謀本部も創立された。参謀本部の組織が「中央統制型作戦中枢」として確定された。

¹⁶³ ただし、1883年には特別閣議命令で参謀総長に対し平時における帷幄上奏権が与えられた。渡部昇一 『ドイツ参謀本部—その栄光と終焉』 祥伝社新書、2009年、82—83頁、204頁を参考。



出所:『世界のインテリジェンス』などを基に筆者作成

図 11 プロイセン参謀本部 (1816 年頃)

この流れは継承され、ビスマルク（在職 1862 年-1890 年）時代には第 2 課（ドイツ課）が「作戦課」としての一頭抜きんでた地位を確立し、その後作戦万能主義の根城となっていった。逆にロシア課、フランス課は「情報分析課」としての性格をさらに際立たせていくことになっていった¹⁶⁴。

平時における戦略情報、戦時における敵軍の情勢や勢力組成などの情報収集活動は、駐在武官にその役割が期待された。駐在武官制度を最初に提唱したのもマッセンバッハで 1795 年には既にその構想を述べていたが、実際に常設されるようになったのは 1830 年であった。

プロイセン参謀本部のインテリジェンス体制の真価が最初に問われたのは、1866 年の普墺戦争においてであった。普墺戦争開戦前、駐在武官を通じた情報収集は極めて低調だった。当時の参謀総長モルトケは、普墺戦争での情報活動の苦戦を痛感し、信頼の高い情報による戦機の獲得の重要性を戦訓として

1867 年 2 月、平時からエージェントを雇用し情報収集に従事する常設の参

¹⁶⁴ 小谷賢編著 『世界のインテリジェンス 21 世紀の情報戦争を読む』 PHP 研究所、2007 年、176 頁。

謀本部情報部を設置した¹⁶⁵。また、1869年以降は駐在武官の純軍事的な報告に関して駐在武官と本籍の軍事部局(主に参謀本部)との間の直接の連絡が許可されることとなった。これらの処置により、普墺戦争後に情報部、駐在武官、戦域課が有効に機能し始め、1870年の普仏戦争において参謀本部インテリジェンスは黄金期を迎えた¹⁶⁶。つまり、有機的な連携によりインフォメーションの収集・集約・分析という一連のサイクルが参謀本部の制度の中に取り入れられることとなった。しかし、実はこのような解決策は一時的なものであり、創設当時うまくいっていた分業化が当時の参謀本部ではもはや対応が困難なことを示していた。普仏戦争後の情報活動の量的拡大は、マッセンバッハによって道筋をつけられた参謀本部の組織的・構造的欠陥を際立たせることとなった。つまりインフォメーションの収集とその分析部門、また作戦部門と情報部門といったセクショナリズムの弊害を生じさせることとなっていたのである。このプロイセン時代の参謀本部に組織的・構造的欠陥が内在していたことは、後世にも深刻な影響を及ぼした。

つまり、日本陸軍はプロイセン参謀本部の機能を模倣した時点から組織的・構造的欠陥を内包しているわけである。いや、それは日本軍だけではなくプロイセン参謀本部を模倣した多くの国々やその後の近代的な組織そのものが最初から抱える問題だといえる。

¹⁶⁵ 参謀本部情報部のドイツ第三帝国における後継者が、ヴィルヘルム・カナリス率いる国防軍情報部(アプヴェア)であった。第三帝国時代においてはこうした歴史的経緯や制度的欠点を補うといった理由やゲーレンとカナリスとの個人的信頼関係によって東方軍事課と国防軍情報部との協力が推し進められた。情報部の人的情報網が情報収集を行い、それを東方外国軍課が分析するという役割分担が構築された。

¹⁶⁶ 初期の参謀本部がどれくらい的人员で構成されていたかは、まだ確認できていないが、それほど多くの要員がいたとは考えにくい。『ドイツ参謀本部興亡史』によれば、1857年にモルトケのもとにいた参謀将校は64名だったが、1888年モルトケが退任するときには239名にまで膨張していたとの記述がある。(ヴァルター・ゲルリッツ 『ドイツ参謀本部興亡史』 守屋純訳、学習研究社、1998年、136頁。)

2 インテリジェンス・コミュニティの概要

ドイツのインテリジェンス機関は、プロイセン王国時代からドイツ帝国、ワイマール共和国、第三帝国時代を経て、第二次大戦後のドイツ連邦共和国の成立により概ね現在の体制が確立された。

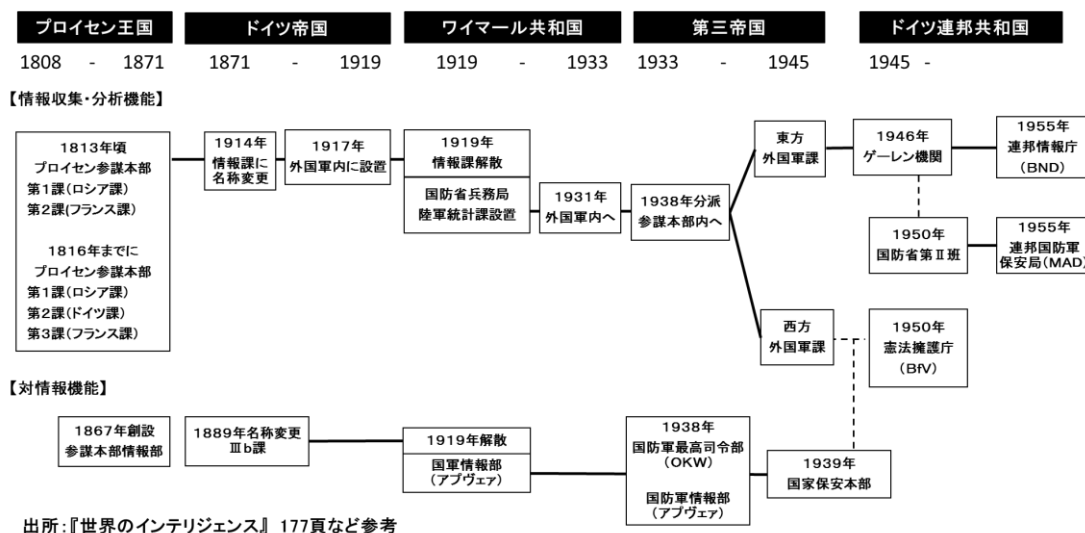


図 12 ドイツ インテリジェンス機関の変遷

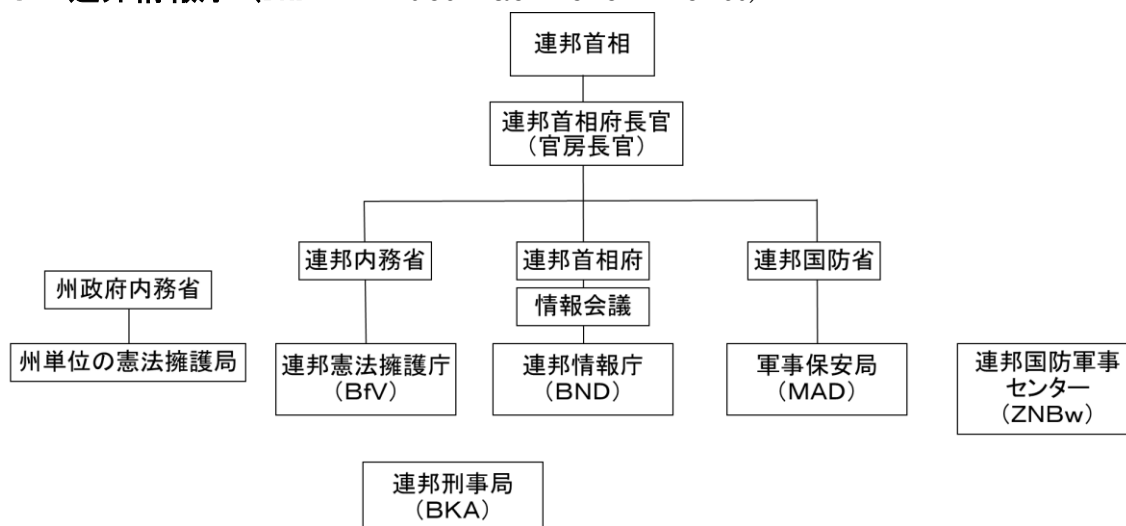
現在のドイツのインテリジェンス・コミュニティは、他の主要国と同様に主に対外情報機関の「連邦情報庁(BND)」、国内情報機関の「連邦憲法擁護庁(BfV)」、軍事情報機関の「軍事保安局(MAD)」の三つを基本単位として構成されている。その他「連邦電子情報保安局(BSI)」、「連邦国防軍情報センター(ZNBw)」、「連邦刑事局(BKA)」などの補完的機関が存在している。この中でも、特にBNDは、旧ドイツ参謀本部の流れを受け継ぐとともに、ドイツのインテリジェンス・コミュニティの幹事役を果たしている¹⁶⁷。

BNDは、シギント、ヒューミント、組織犯罪と国際テロ対策などを担当する

¹⁶⁷ 大原(2007年)前掲書、158-159を参考。

ほか、情報の分析・評価を行っており首相府に付属している¹⁶⁸。BfVは内務省が管轄し、ドイツ国内での反憲法活動を調査する。MADは治安・カウンターインテリジェンスなど憲法擁護庁の役割を連邦国防軍において果たす。2005年時点で、BNDは人員約6,000人、予算4.3億ユーロ（約670億円）¹⁶⁹、BfVは人員2,448人、予算1.37億ユーロ（約212億円）、MADは人員約1,300人、予算7,200万ユーロ（約112億円）とされている¹⁷⁰。

3 連邦情報庁（BND : Bundes Nachrichten Dienst）



出所：『世界のインテリジェンス』、『インテリジェンス—国家・組織は情報をいかに扱うべきか』など参考

図 13 ドイツ インテリジェンス・コミュニティ

BNDの起源は、プロイセン参謀本部第1課（ロシア課）にまでさかのぼることができる。参謀本部においては、1816年までに第1課（ロシア課）、第2課（ドイツ課）、第3課（フランス課）として整備された。ロシア課はロシアを含むドイツの東方・東南方面、ドイツ課は中央・南ドイツ諸国、フランス課は

¹⁶⁸ BND ホームページ<<http://www.bnd.bund.de/>> (2016/10/7)

¹⁶⁹ 約670億円：1ユーロ=155円で換算。

¹⁷⁰ 大原（2007年）、前掲書、160-174頁。

フランスを含むドイツの西・西南方面の情報分析と作戦計画を担当する地域課であり、同時に平時における方面軍司令部であった。ビスマルク時代にはドイツ課は、「作戦課」としての地位を確立していくが、ロシア課及びフランス課は「情報分析課」としての性格を際立たせ、後継者たちは分析機関としての性格を引き継いでいくことになる。

第三帝国時代の1938年に分派した東方外国軍課は、そのロシア課を引き継いでおり基本的には情報評価分析機関であった。

1942年4月1日ラインハルト・ゲーレンは、ドイツ陸軍参謀本部第12課¹⁷¹（東方外国軍課）長に就いた。これは、参謀総長がこの課の指導体制を改革しようとした結果なされた人事であった。ゲーレンはその後、課を三つのグループに分割し、体系的組織的に分析を行った。第1グループは短期分析（毎日提出する敵側情報ダイジェスト）を、第2グループは長期分析（敵の人的資源や兵器生産などの戦争遂行能力の分析）を、第3グループは、ソ連側の軍事教典や文書類などの翻訳により分析をおこなっていた¹⁷²。

1942年6月ゲーレンが東方外国軍課の課長に着任する数日前に開始されていたブラウ作戦について、彼は戦略的重要性が乏しいと分析していた。また、1943年の春から夏にかけてドイツの主導権を取り返す最後の機会となったツィダデレ(拠点)作戦についても、ドイツ軍の奇襲の可能性と数的優位が消滅した時点で、ドイツの勝算は限りなく小さくなるとかなり正確に分析していた。しかし、このような第二次大戦の東部戦線をめぐる東方外国軍課の情勢分析は、自分の気に入らないデータをまともに検討しようとしなないヒトラーの聞き入れるところとはならなかった。その後、戦局が進むにつれ東方外国軍課は、ドイツの絶望的状况を報告したため、1945年4月にゲーレンはその職務を解

¹⁷¹ 1939年9月1日現在のドイツ陸軍編成表によれば、課の将校の数は7人。（ラインハルト・ゲーレン 『諜報・工作ーラインハルト・ゲーレン回顧録』 赤羽龍夫訳、読売新聞社、1973年、60頁。）

¹⁷² 大原（2007年）、前掲書、175-178を参考。

任されてしまった。

ゲーレンがドイツの敗北をはっきりと確信するようになったのは解任の半年前の1944年10月初旬であった。その頃から、東方外国軍課では敗北にそなえ、実戦経験で鍛えぬかれた情報組織をどのように守り抜きどのように将来のドイツに活用するかについて水面下で議論が進められた。ゲーレンは、ドイツ敗北後ヨーロッパが共産主義に対抗して軍備を強化する場合、ドイツにも何らかの役割を果たす余地が生まれると考えた。その際、東方外国軍課の生き残りは西側諸国と提携し、共産主義の膨張を防ぐ仕事を助け、ドイツが失った領土を回復し、再統一を図ることを目的にすべきと考えた。西側諸国もドイツなしでの共同防衛では、最終的にヨーロッパ全体が失われる羽目になることを悟るであろうというのが結論であった。しかし、西側諸国のどこと協力するかについては、選択の余地があり、イギリスとアメリカとを検討したが、結局、アメリカに接近する方が得策と判断した。

こうして、アメリカ軍との交渉のためにソ連に関する秘密文書はアルプス山中に埋められアメリカ軍への組織的投降が始まった。ドイツ降伏2週間後に部下とともにアメリカ軍に投降したゲーレンは、捕虜尋問センターにおいてソ連の専門知識を持つポーカー大尉と出会って協力仕事を進展させ、最終的にヨーロッパ駐留アメリカ軍総司令部軍事情報部長サイバード将軍と紳士協定を結ぶに至った。その紳士協定は、

- ①現存する勢力を利用して、秘密のドイツ情報機関を設立し、共産側に対する情報収集を継続する。
- ②このドイツ情報機関はアメリカ人の「下で」働くのではなく、「共同で」働く。
- ③同機関はドイツ政府が樹立され、完全にドイツ指導の下で働くまでは、アメリカ側からの指令や任務を受け入れる。
- ④同機関の財政援助はアメリカ側から受け、その代償として同期間はあらゆる情報をアメリカ側に提供する。

⑤主権を持ったドイツ政府が樹立されるまでは、同機関の「信託統治」はアメリカの手に残る。

⑥アメリカ側とドイツ側の利益が相反した場合には同機関はドイツの利益を第一とする。

であり、第二次大戦で敗北したにもかかわらず、かなり有利な条件で早急に情報機関を再建させることができた¹⁷³。こうして、1946年7月旧東方外国軍課の課員を中心にゲーレン機関が立ち上げられた。

1955年西ドイツが主権を回復したのに続き、1956年4月ゲーレン機関が連邦情報庁(BND)として連邦政府内に移転した。

BNDは発足当時4局¹⁷⁴体制であったが、1968年初代のゲーレン長官が退任し、大きな組織改編があり6局体制に拡充された。BNDの任務は「外交政策、経済、武器技術、軍事に関する外国の情報を提供すること」とされた。1972年のミュンヘン・オリンピックにおけるイスラエル選手団の誘拐・殺人は、BNDの業務に長期的影響を与え、テロリスト・グループに関する情報活動は、BNDの重点分野となっている。1978年の情報活動に関する連邦議会統制法により、連邦政府情報機関の活動は議会統制委員会の監督下に置かれることが決まった。1990年の冷戦の終焉及びドイツ統一によりBNDは改編を行い組織的犯罪、拡散、国際テロが主要な関心事項となった。2001年8月には国際テロに関する局を独立させた。2003年4月には、プラッハの本部や色々な部署を統合してベルリンの新しい本部へ移転した。

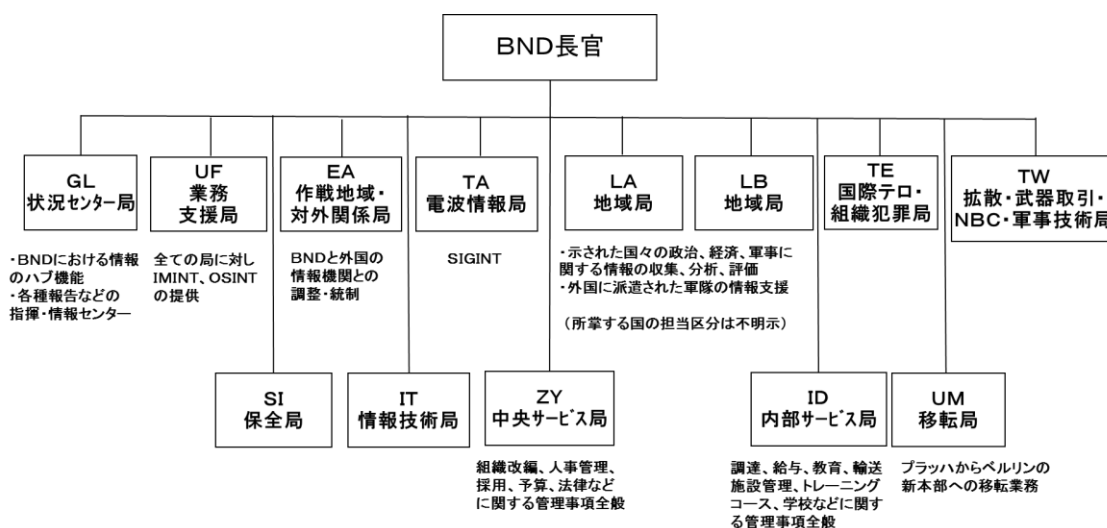
「BNDの実力は、今や総合力においてCIAを凌ぐといわれるDIAさえ協力要請するほど進化している。例えば、イラク戦争に際し、ドイツは国連など表舞

¹⁷³ 大原（2007年）、前掲書、178-181を参考。

¹⁷⁴ BNDの下の単位は「アプタイルング（Abteilung）」で通常は「課」と訳されるが、それぞれが数百人から千数百人の職員を抱えており、「局」と訳すべきであろう。「アプタイルング」は単なる行政単位ではなく19世紀以降、情報機関を表すカバーネームとして使われていたという経緯がある。（『世界のインテリジェンス』161、162頁。）

台では英米のイラク攻撃に反対しながらも BND の諜報部員 2 人を戦争中イラクに潜入させた。06 年 1 月の独シュピーゲル誌によれば、DIA は BND に 33 回も情報提供を求め、BND は少なくとも 15 回応じた。2 人から BND 本部に伝えられた情報 130 件のうち 25 件が米側に提供されたという。情報にはフセイン大統領のレストラン立ち入り情報やイラク軍の移動状況も含まれていたとされる。米軍は情報を基に空爆を敢行している¹⁷⁵」。

2007 年、連邦国防省と連邦軍の中央における状況作成業務を逐次所掌するようになった。2008 年、BND 史上最も本質的な組織上、運用上の改編を開始し、2009 年 1 月 1 日から運用を開始した。現在 BND のホームページによれば、13 の局により編制されている¹⁷⁶。



出所: BNDホームページを基に筆者作成

図 14 ドイツ BND 組織図

175 野口裕之 「野口裕之の安全保障読本 ドイツに遠く及ばぬ諜報力」 『産経新聞』 2012 年 1 月 30 日、5 頁。

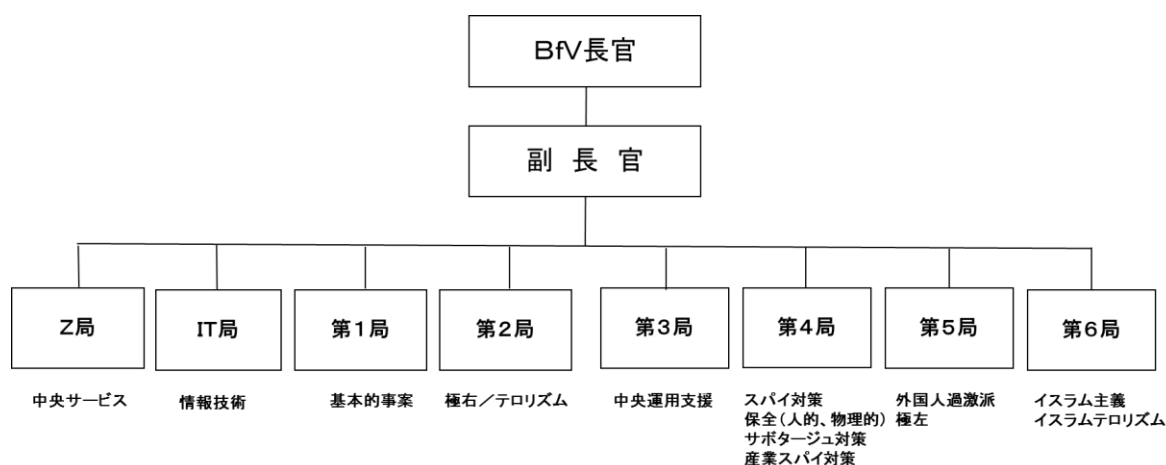
176 <http://www.bnd.bund.de/><2015 年 11 月 23 日アクセス>

4 憲法擁護庁 (BfV)

対外情報機関のBNDに対して、国内の治安や対情報活動に関する情報（テロ、極右・極左による活動、軍事・産業スパイ）を収集・分析する国内情報機関が、BfV（憲法擁護庁）であり、本部はケルンにある。BfVは、1950年西側同盟国の軍事司令官の指令（警察文書）に基づいて設置された。

BfVはドイツ連邦共和国（冷戦期は西ドイツ）に対する転覆活動に対抗して専属的に関わる機関である。

創設当初は管理・情報収集・評価の3局体制でスタートし、冷戦期は8局体制、冷戦後には6局に縮小されたものの現在では再び8局体制となっている。



出所: BfVホームページを基に筆者作成

図 15 ドイツB f V組織図

BfVのホームページによれば、BfVは適切な人員と組織的な手段を用いて、地政学的変化や安全保障環境に対応してきている。特にイスラム主義やイスラム過激派へ対処するために急進的に変化させるとともに、極右やテロ部門を強化したりしている。それらの部署では、テロリストが、インターネットなどの近代的な通信手段を用いていることなどに鑑み、それに追随するため技術的専

門家に多大の投資を続けている。さらに、それらの要求に対応するための要員は柔軟に採用している¹⁷⁷。

5 軍事保安局 (MAD : Militärischer Abschirm Dienst)

連邦国防軍内において、憲法擁護庁の役割、つまり治安や対情報などを果たすのが、軍保安局 (MAD) であり 1956 年に設置された。MAD の源流は 1950 年、テオドーレ・ブランク大臣の下に置かれた「ドイツ駐留同盟国軍増援のための政府委員会」という名の「ブランク事務所」に求めることができる。このブランク事務所が後の西ドイツ国防省の前身となった。西ドイツ国防省が創設された翌年の 1956 年 1 月 30 日に、IVJ 保安班が創設された。1957 年に連邦国防保安局 (ASBw) が設立され、同時に実行部隊として第 1 グループから第 6 グループまでの MAD グループがその指揮下に置かれた。国防省は設立当初から共産陣営の関心の的であり、1961 年にその対応策として首都であるボンに MAD のための拠点が設けられた。このボンの MAD 拠点から発展したのが、MAD 特殊グループであり、国防省内で対情報を担当した。

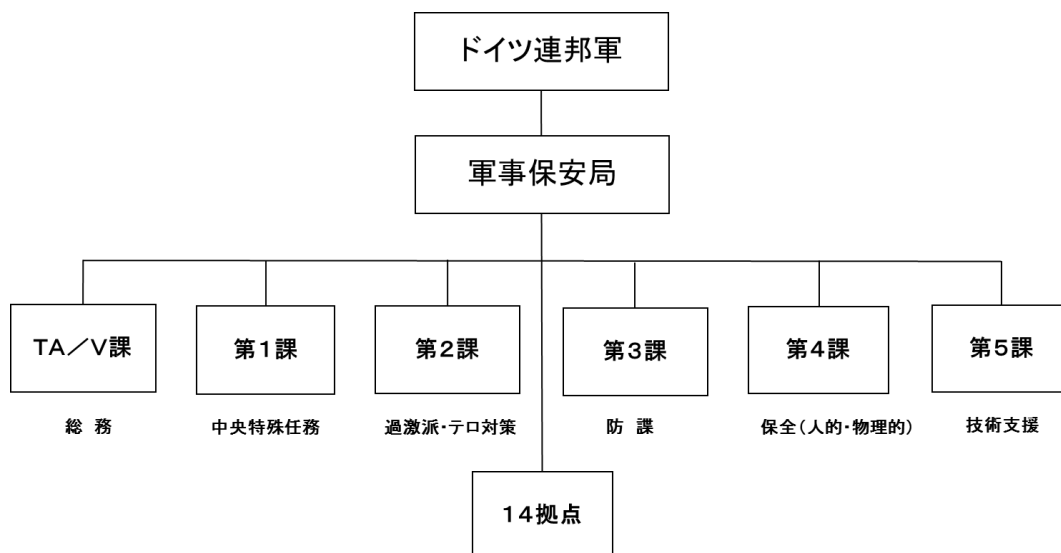
その後 1983 年から 84 年にキースリング事件¹⁷⁸が起これ、この事件を契機としてヘッヒェル¹⁷⁹委員会が設置され、その報告に基づき MAD の組織改編が行われた。その結果 MAD は国防次官によって専門的かつ法的な監督を受け、業務に関しては連邦国防軍総監と幕僚長の指揮下に入ることとなった。同時に ASBw から正式に MAD へと名称を変更することとなった。冷戦終結後、軍隊の人員の削減が取り決められ、MAD も組織改編を余儀なくされた。局・グループ・拠点の三段階であった指揮系統を、局・拠点の二段階にし、拠点の数も 28 から半

¹⁷⁷ <<https://www.verfassungsschutz.de/>> (2015/11/25)

¹⁷⁸ NATO の陸軍司令官兼欧州軍最高副司令官として勤務していたキースリング大将が、MAD の調査によりホモセクシュアルの疑いをかけられ保全上問題があるとされた。その調査は元々疑わしい情報源に基づいたものであったが国防相が早期退役させた事件。その後将軍の名誉は回復されている。

¹⁷⁹ Hermann Höcherl

分の14へと縮小された。2004年にはMAD法の改正がありこの改正により海外派兵や人道的措置に関わる連邦軍の保安を国防大臣の特別命令で実施できることになった¹⁸⁰。



出所:小谷賢『世界のインテリジェンス』を基に筆者作成

図 16 ドイツMAD組織図

¹⁸⁰ 大原 (2007 年)、前掲書、193-194 を参考。

第2項 ロシアのインテリジェンス組織

1 インテリジェンス組織の歴史

ロシアにおいては現代に至るまで、特に保安機関は、組織的傾向、手法、インテリジェンスに対する態度がある程度継承されてきており、それをもとに現在の動きを類推することも一定の範囲で可能である。その特徴とは、政権維持のための政敵の取り締まり、純粋な対外インテリジェンスの未分化、疑われることを厭わない暴力的作戦の遂行、などである。

ロシアの保安機関は、イヴァン四世（雷帝）の時代のオプリーチナに遡るとされる。これは、イヴァン雷帝が貴族の領地を略奪したりするのに用いた、ならず者集団で、極端で例外的な組織であったため後にイヴァン雷帝自身が解体している。この後は、通常レベルで皇帝の政敵を取り締まる政治警察ができるようになる。時折自由化を名目に改革されるが、本質は保持して継続するということが繰り返された。

典型的なのは、ニコライ一世（在位 1825－1855）の皇帝官房第三局である。ニコライ一世の即位式の時、ロマノフ家転覆クーデター未遂があったことが原因で設置された。文学を通じた自由主義活動などを徹底的に取り締まり、プーシキンやドストエフスキーも被害を受けた。

対外政策のためのインテリジェンス機関としてあったのは軍情報部であるが、これが本格的な中央的機関となったのはクリミア戦争の経験を経たアレクサンドル二世の時、1863年であった。

帝政末期には、内務省警察部警備局が保安機関であり通称「オフナラ¹⁸¹」と呼ばれている。19世紀後半から、革命家の活動が過激化しており、海外亡命者が言論活動や資金援助を通じて活動していた。このためオフナラも、パリなどの海外にも国内統治のための保安拠点を保有していた。特徴的な手法は、取

¹⁸¹ オフナラとは警備などを示す普通名詞で、現代では警備員などを指す。

り締め対象の革命集団の中に、政府側のスパイを潜入させる方策様式である。この様式はソ連にも継承された¹⁸²。

現在のロシアのインテリジェンス機関は、軍参謀本部情報総局（GRU）を除き KGB から分離・発展したものである。KGB とは、ソ連国家保安委員会の公式名称だが、実質的にはソ連共産主義国家を恐怖によって維持していた秘密警察であった。1917 年の 10 月革命から生れた秘密警察は、体制が十分に整っていない弱い革命政府を守るために結成された「チェカ」に始まる。革命当初のそれらの設置の目的は、反革命分子を監視することであり、革命政権が安定するまでの一時的なものだった。したがって、当時のチェカの行動は内政の保全が主であり、対外情報活動を主体には行っていない。

しかし、当初のレーニンの思惑とは逆に、スターリン時代には秘密警察の権力は拡大され、秘密警察はスターリンの大粛清の要となっていった。それとともに対外情報活動の先兵となり資本主義社会に深く浸透していった。

スターリン没後も秘密警察は生き残り、名称変更や多少の役割の変化を経て、最終的には KGB としてソ連崩壊まで存続した。KGB の役割は、いわばソ連共産党を守る「盾」であり、マルクス共産主義を基に、世界革命を起こす「剣」でもあった。そのため、連邦内の反共産主義者は、反政府分子として排除され、国外では共産主義革命の敵となる資本主義の代名詞でもある米国を最大の敵として数多くの破壊工作を行っていた。破壊工作の中には、米国の海外的信用を崩すためのプロパガンダ、反市民権運動や反ベトナム運動などの扇動運動への着手、PLO などのテロリストの支援などがあった。

KGB 第 1 総局（対外諜報）の FCD は、合法・非合法的にほぼ全世界にレジデント（駐留所）を所有し、コミンテルンやコミンフォルム、共産党員や非合法ネットワークを使って大規模な情報活動を行っていた。KGB が解体される 1991 年時点で FCD は 42 万名を超える要員を保有していたとされる。

¹⁸² 小谷賢編著、前掲書、261-263 頁を参考。

1991年8月ソ連邦内ではゴルバチョフによる急進的な改革に反対する保守派勢力がクーデターを計画したが、3日後に失敗に終わった。首謀者の一人であった当時のKGB議長は解任され、新たなKGB議長はKGBの解体に着手した。FDCがKGBより分離したことにより同年12月KGBは実質的に消滅した。その後のさらなるゴルバチョフの改革によりKGBの権力は劇的に弱められた。FDCはKGBの第6局だった経済・対外諜報及び団行・保全に関する部門を同時に管轄するようになりソビエト中央情報庁(TsSR)となった。1992年8月、TsSRは対外情報庁(SVR)に改名された。

後に残った旧KGBの母体は内部改革や名称変更を経て連邦保安庁(FSB)となった。1993年旧KGB第8総局である通信部門を引き継いだ連邦通信・情報局(FAPSI)が独立したが、2003年にはそれが分割されFSBと国防省に組み込まれた。また、旧KGB第9総局は分離独立し連邦警護庁(FSO)となった。国家施設警備を担っていた旧KGB第15総局は、独立し大統領特殊プログラム総局(GUSP)となった¹⁸³。

2 インテリジェンス・コミュニティと連邦安全保障会議

ロシア連邦内の安全保障分野における大統領決定の準備を行うための大統領の諮問機関は、ロシア連邦安全保障会議(CS)である。安全保障会議のスタッフ機構として、安全保障会議事務局がある。その事務局は、長期的「安全保障戦略の立案に携わる「戦略安全保障局」、政策の立案や省庁間の調整を行う「企画調整局」、インテリジェンスの集約・分析を行う「情報分析センター」の三部局で構成されている¹⁸⁴。

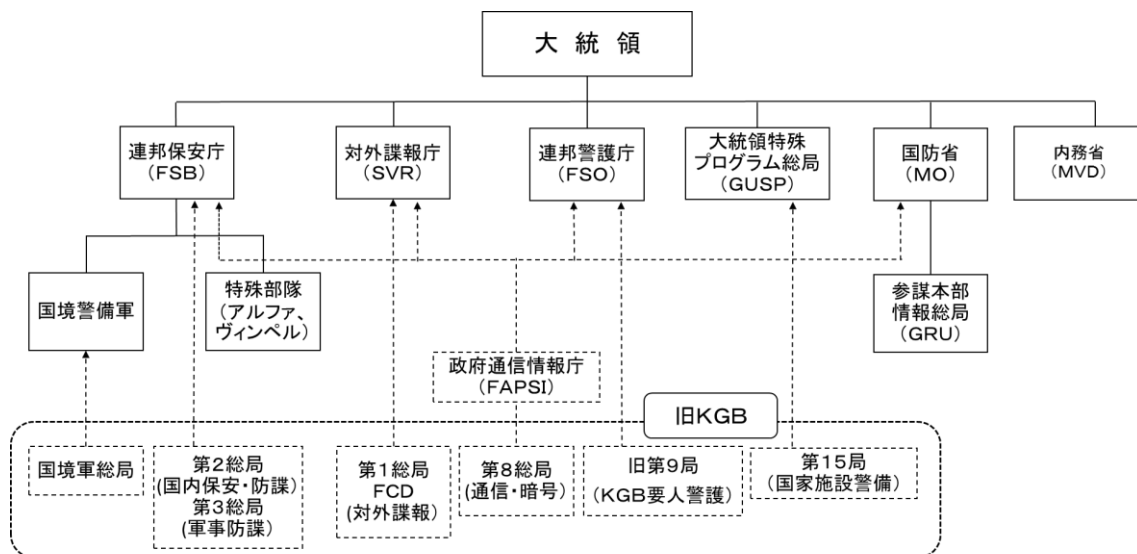
CSは大統領が議長を務め、議員メンバーは大統領によって選任される。メ

¹⁸³ 橋本力 「現代ロシア「インテリジェンス機構」のしくみ軍事研究」 『軍事研究』2007年7月号別冊 ワールド・インテリジェンス Vol17、26頁-28頁を参考。

¹⁸⁴ 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年、140頁。

ンバーは安全保障会議書記、首相、連邦議会上下両議長、外相、SVR 長官、FSB 長官、内相、大統領府長官、ロシア科学アカデミー総裁、7つの連邦管区の大統領特命全権公使である。CS を構成する議員メンバーが代表するそれぞれの機関は「パワー・ミニストリー」と称され、ロシア連邦政府内の主要な機関を意味する。その中でも情報機関は最重要視される。したがって、SVR と FSB が政策決定に大きな影響を及ぼす。ソ連時代の情報機関は大きく分けて KGB(国家保安委員会)と GRU(軍事参謀本部情報総局)の2つであった。現在のロシアの情報機関は、大きく分けて3つの組織からなる。KGB の第1総局を継承し対外情報を主とする SVR(対外諜報庁)、KGB の第2第3総局などを継承し連邦内の保安・防諜を行う FSB(連邦保安庁)、ソ連軍の情報機関であった情報総局は、名称変更もなくそのままロシア連邦に引き継がれ軍事情報を担当する GRU の3つである。その他に規模は小さいが、KGB 第9局を継承し大統領直属の警護・通信保全を専門とする FSO(大統領警護庁)、KGB 第15局の後継であり、非常時の政府移動や核シェルターなどの設備を管理する GUSP(大統領特殊プログラム総局)がある。MVD(内務省)は、国内治安を担当し、その中に組織犯罪やテロとの戦いを受け持つ部署もある¹⁸⁵。

185 橋本力 「現代ロシア「インテリジェンス機構」のしくみ軍事研究」 『軍事研究』2007年7月号別冊 ワールド・インテリジェンス Vol17、24頁-25頁を参考。山添、前掲書、265-266頁を参考。



出所:小谷賢編著 世界のインテリジェンス 257頁参考

図 17 ロシアのインテリジェンス・コミュニティ

3 対外諜報庁 (SVR)

KGB 時代に対外情報収集を担当した第一総局 (FCD) は、ロシア連邦では対外情報庁 (SVR) に継承された。KGB 時代との大きな違いは、官僚的な事務手続き等から逃れ、SVR の活動がより外交政策に反映し、対外活動のみに集中して活動していることであろう。中でも最も大きな変化は、SVR が大統領直属の対外情報機関として、米国のデイリーブリーフィングと同様に大統領に対して毎日、海外情勢についての報告書を作成するようになったことである。そして、外交政策決定に際して大統領に選択肢を提供し、推薦を行っている。このことは、一般的にはインテリジェンスの政治化を懸念する情報機関にとっては見られない極めて異例なことである。SVR の役割は、政治・経済・軍事戦略・科学技術・環境に関する情報などを収集・分析し、政策決定者に対して選択肢の提供、助言を行っている。その目的はロシアの現状をより向上させることにある。それ以外に、海外のエージェントの勧誘、対情報活動、情報操作、破壊・秘密工作を行っている。冷戦終結を機に、西側諸国から経済と科学技術に関する情報を収集することが最優先事項となっている。

また、冷戦時より変わらず、多国間との軍事兵器の売買契約を取り付けることも SVR の役割に含まれる。

SVR の活動や機構の内幕について根拠をもって書かれているものは多くないが、基本的に KGB 第一総局のものを継承していると考えられる。組織構成は少なくとも、4 つの主要な局、3 つの課からなる。

S 局：非合法エージェントの操作

T 局：科学技術諜報

K 局：対外情報機関などへの浸透及び海外でのロシア国民の監視

部局不明：麻薬等の密売取引の監視

I 課：評価・分析

A 課：破壊工作の計画立案及び遂行

R 課：SVR のオペレーションを監督・監視

さらに、11 の地理的に分散された世界の担当地域ごとの局があり、各国の在外レジデンス組織と工作部隊が配置されている。レジデンスとは、連邦政府が管理する連絡機関のことで、ほぼ世界各国に存在する大使館・領事館・通商機関などを含む。そこを基盤として、各国で諜報活動を行う¹⁸⁶。

ロシア連邦の対外政策は、ソ連時代ほどの世界的規模と激しさは持たないが、特定の諸国に対するインテリジェンス活動は、廃れることなく継続している。相手国の政治的・軍事的意図の他、特に西側先進国においては軍事や一般の技術情報もロシアの対外インテリジェンスの重要な対象である。エージェントやスパイによる活動も継続されている。KGB から引き続いてロシアのために米国で活動したエージェントとして CIA のカウンターインテリジェンス担当だったオールドリッチ・エイムズ(1994 年逮捕)、FBI のカウンターインテリジェンス担当だったロバート・ハンセン(2001 年逮捕)が有名である¹⁸⁷。冷戦後もロ

¹⁸⁶ 橋本力『ワールド・インテリジェンス』Vo17、軍事研究、2007 年、30-31 頁を参考。

¹⁸⁷ 山添、前掲書、262-263 頁を参考。

シアのスパイ活動は継続しているのは、2010年6月SVRに所属するロシアのスパイで「美しすぎるスパイ」と称されたアンナ・チャップマン他9名がFBIに逮捕される事件により公になった。

4 連邦保安庁 (FSB)

FSBは、連邦国内の治安をおもに担当する保安機関及び情報機関である。FSBは、大統領直属でありFSB地方支部も地方政府ではなくFSB中央の指揮を受ける。FSBは連邦本部と、各地方の支部と軍隊内の支部からなる。主要な任務は、カウンターインテリジェンスと犯罪対策であるが、連邦保安に必要な範囲でSVRなどと協力して外国から情報を得る。FSBはもともとKGBにあった複数の総局や局の集合であり、いくつかは一旦独立したものの、そっくりFSBの傘下に入った。主要なものとしては、国境警備隊、政府通信情報庁、特殊部隊などがある。

国境警備隊¹⁸⁸は、もともとKGBの国境警備総局でロシア連邦になって独立組織となったが、再びFSBに付属することになった。ロシアにとっての脅威のタイプが変化したのに伴って、民族主義過激派の動きや密輸への対応のなど、役割が増加した。いくつかの部隊は地上軍から国境警備隊に引き渡された。

通信情報庁(FAPSI)は2003年にいくつかの組織に分割合併されたが、FSBは大規模な部隊とともに、重要なSIGINT能力(通信傍受、暗号解読機能など)を継承した。インターネットの監視も行っている。

FSBに所属する特殊部隊のなかでは、「アルファ」と「ヴィンペル」が有名である¹⁸⁹。「スペツナズ」はGRU傘下の特殊部隊の名称であるが、特殊部隊一般の総称としても用いられる。「アルファ」はもともとKGB議長直属の少数

¹⁸⁸ 兵力は約14万。(橋本力『ワールド・インテリジェンス』Vol17、軍事研究、2007年、34頁。)

¹⁸⁹ 約4,000名で構成されるエリート特殊部隊。(橋本力『ワールド・インテリジェンス』Vol17、軍事研究、2007年、34頁)

精鋭部隊として創設され、ソ連崩壊後は警護総局の下に置かれ、その後 FSB に移管された。2002 年のモスクワのドゥブロフカ劇場人質事件、2004 年のベスラン小学校人質事件などで作戦を遂行した¹⁹⁰。

2006 年 11 月 23 日にアレクサンドル・リトビネンコが「ポロニウム 210」によって中毒死するという事件が発生した。これについても FSB の仕業であるとの見方が一般的である。リトビネンコは KGB 出身の FSB 職員であり、プーチン首相が FSB 長官だった当時に FSB から暗殺を請け負っていた事実を告発した。このことにより、彼は当局から度重なる逮捕・投獄を受けていた。リトビネンコは 2000 年 10 月に英国に亡命し、英国を拠点としてプーチン政権のチェチェン政策に対する非難を行なっていたことが暗殺の原因になったと見られている¹⁹¹。2016 年 1 月 21 日、英内務省の公開調査委員会は、リトビネンコ毒殺事件について、FSB による殺害は、おそらく FSB のニコライ・パトシェフ長官とプーチン大統領が承認していたとの報告書を明らかにした¹⁹²。

5 軍参謀本部情報総局 (GRU)

ソ連の情報機関であった GRU (情報総局) は、名称も変わらずほぼそのままロシア連邦に引き継がれている。KGB が解体されたことにより、GRU はロシア最大の情報機関とされており、2 万 5000 名からなる特殊部隊を傘下に置き多くの特殊・秘密工作にも関与していると見られる。ロシア連邦軍参謀本部の指揮下に置かれ大統領直属ではない。GRU の内部について体系的に知られていることは少ないが、GRU の役割は軍事に関連する政治、技術、経済、環境に関する情報収集である。GRU 長官の下には 12 の局があり、ヨーロッパ諸国、アン

¹⁹⁰ 小谷 (2007 年)、前掲書、259-262 頁を参考。

¹⁹¹ ローエンタール、前掲書、400 頁。

¹⁹² Chairman: Sir Robert Owen “The Litvinenko Inquiry Report into the death of Alexander Litvinenko” 21 January 2016.

グロサクソン諸国、NATO など対象国ごとの局の他、作戦防諜局、電波防諜局、軍事技術局、軍事経済局などの種目別の局からなっている。その他人事局、文書部などの補助部局がある¹⁹³。

ソ連時代から GRU と SVR は競合する関係にある。原則的には GRU は軍事情報を収集し、SVR はより大きな分野に関する分野の情報を収集するが、現実的には対外情報活動での作戦上の対立、エージェント獲得の競い合い、クレムリン内での政治的敵対関係が依然として存在する。GRU の収集した情報を基に軍事戦略・戦術が策定されており、軍事・安全保障面で果たす役割は大きい。また、SVR と同様に GRU も軍事兵器の売買契約で重要な役割を果たしている。

GRU は日本においても継続的に活動しており 2000 年 9 月、防衛庁防衛研究所（当時）所属の 3 等海佐が在日ロシア大使館の海軍武官に秘密を漏洩したとして逮捕される事件が発生したが、海軍武官は GRU に所属するビクトル・ボガチョンコフ（大佐）であり、その工作活動であったことが判明している¹⁹⁴。

2015 年 12 月 4 日、陸上自衛隊の元東部方面総監が、在日ロシア大使館で勤務していたセルゲイ・コワリョフ元駐在武官に自衛隊内部の冊子「教範」を渡したとして、警視庁公安部は自衛隊法（守秘義務）違反の教唆容疑で 2 人を書類送検した。セルゲイ・コワリョフ元武官は GRU の所属とされ、日本に計 9 年間勤務していた¹⁹⁵。

第 3 項 中国のインテリジェンス組織

1 インテリジェンス組織の歴史

中国では情報及び謀略が歴史的に重視されており、情報機関が発足した歴史もまた古い。しかし、中国共産党の歴史に限っていえば 1927 年 11 月に上海で

¹⁹³ 小谷（2007 年）、前掲書、264 頁を参考。

¹⁹⁴ 2000 年 9 月 8 日 毎日新聞など。

¹⁹⁵ 2015 年 12 月 4 日 産経ニュースなど。

設立された中国共産党中央特別行動科（中央特科）が今日の中国の情報機関の草分けである¹⁹⁶。その後、中央社会部（39年～60年頃）及び中央調査部（60年頃～）が創設され、国内治安・インテリジェンスを担当する公安部や、軍組織の総参謀部第二部などを統括していた。

文化大革命（1966～77年）後、毛沢東が死亡し、情報機関の黒幕であった康生も死亡した。中国における近代的な情報機構を作り上げたのは鄧小平である。恐怖の権力としての特務[組織]（秘密工作を行う組織のこと）を、曲がりなりにも近代的な情報機構に作り替えた。1980年代初頭から、中国の情報機構は整備されていくが、それらのほとんどに鄧小平の意向が反映していた¹⁹⁷。1983年6月、中央調査部に替わって国家安全部が創設された。国家安全部は公安部と中央調査部が保有していたインテリジェンス機能、カウンターインテリジェンス機能を統合した。

文化大革命で中央調査部及び公安部の活動が停滞する中でも、総参謀部第二部を始めとする軍情報機関は大きな影響を受けることなく活動を継続した。

中国の情報機関は国家の「安定」、「発展」及び「安全」の3つの国益を追求する情報活動を展開している。「安定」のためには、国内の反体制派組織、独立組織、宗教団体などを徹底的に監視し、不安定分子等を早期摘発に力を入れている。「安全」という観点からは、経済力を背景に軍事力を整備し、敵に対して軍事的に勝利できる戦略、戦術を構築することが必要になるため、軍事科学技術の取得と、敵対国家の中国に対する軍事意図、敵対国家の軍事能力及び弱点等を明らかにすることを重視していると見られる。また「発展」のために「近代化建設」の原動力たる科学技術を西側先進諸国から獲得すること重視していると見られる。このほか相手国、地域としては、米国、日本、朝鮮半島のほか、「祖国統一」のための台湾の政治・軍事情勢に関する情報収集や台湾

¹⁹⁶ 郝在今『中国秘密戦』（作家出版社 2005年）ほか。

¹⁹⁷ 柏原竜一 『中国の情報機関 世界を席卷する特務工作』 祥伝社、2013年、32頁。

統一に有利な国際環境を醸成するための各種謀略活動を展開していると思われる。

中国の情報活動の特徴の一つは国内の安定のための活動が第一で、これは国内における治安維持のための情報活動のみならず、海外における中国系民主化グループの活動を統制し、それが国内に波及しないよう最大限の配慮をおこなっている。国家安全部の海外活動の重点は、この民主化波及に置かれていると見られる。海外における情報活動は、民主化関連のほか経済・軍事情報の収集や、台湾関連情報が重視されている。その活動は、情報そのものよりも知識を幅広く収集する留学生や研究員を活用した幅広い情報活動を展開するため摘発が困難なことが挙げられる。また、情報収集よりも、政権やマスコミに浸透し、親中政策や親中報道を促す積極工作を重視している点も大きな特徴として挙げることができる¹⁹⁸。

また、近年明らかになりつつあるが、中国のサイバー空間による情報剽窃は凄まじいものがある¹⁹⁹。

2 インテリジェンス・コミュニティの概要

中国のインテリジェンスは、ソ連と同様に、元々反体制分子に対する国内治安活動と、外国における対外情報活動という二重の目的を持っている。ソ連の KGB と同様、国内における強力な統制機能は、中国のインテリジェンス部門と米英のインテリジェンス部門の間の大きな違いである。

中国のインテリジェンスは、政府、軍、党の情報機関の 3 系統に分類できる。政府系統の情報機関としては、国内情報及び対外情報に関する最大機関である国家安全部がある。このほか国内治安を担っている公安部、外交活動を行っている外交部、軍事外交を担っている国防部、軍事科学技術の研究及び開発

¹⁹⁸ 上田、前掲書、269-272 頁を参考。

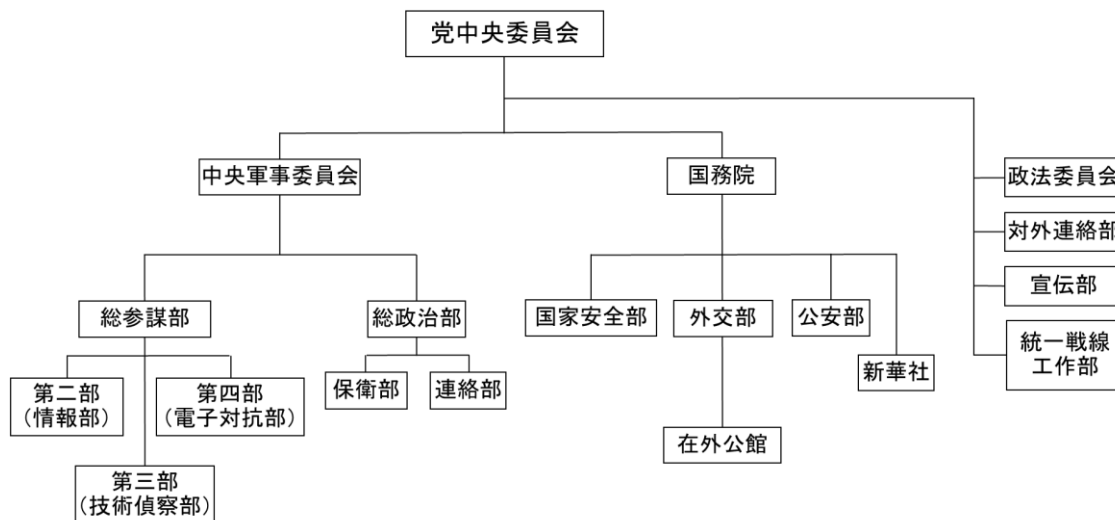
¹⁹⁹ プロジェクト 2049 報告書(2011 年 11 月 11 日) “The Chinese people’s Liberation Army Signals Intelligence and Cyber Reconnaissance Infrastructure”

を指導する国防科学技術工業局（国防科学技術工業委員会）などがある。また国営報道機関である新華社は、国外における情報活動においては国家安全部及び総参謀部第二部と並ぶ重要な役割を担っている。

軍の情報機関には総参謀部隷下の第二部、第三部及び第四部、総政治部隷下の保衛部及び連絡部などがある。中国においては総参謀部の第三部（技術偵察部）がコミント、第四部（電子対抗・レーダ部）がエリントという役割分担になっており、両部でシギントを担当している。国内のシギント傍受要員は13万人以上とされ、数的にはNSAを上回る規模だとされている。また第三部はイミントも担任している。中国における軍の情報機関の活動範囲は旧ソ連のGRUよりもはるかに広いとされる。それは軍事と軍事産業などの軍事部門にとどまらず、政治情報、国防経済情報の収集・分析から、中国の海外駐在員及び留学生に対する監視活動まで幅広い領域を網羅すると見られている。

党系統の情報機関としては中央統一戦線工作部、中央宣伝部、中央対外連絡部などがあるが、これらは中国共産党の党活動全般を執行する機関である。かつて存在した党中央社会部あるいは党中央調査部（中央社会部の後継機関）のような、純然たる情報機関とは言えない。

このほか、中国には党や政府の傀儡と揶揄される人民団体（民間団体）の存在がある。人民団体は関係国の中に友好団体を組織し、友好団体と一体となり、党及び政府などの意向に沿う情報工作活を実施している。人民団体の活動は外交、経済、文化、出版、旅行、華僑事務などの分野に及んでいる。



出所: 上田篤盛『戦略インテリジェンス入門』 270頁参考

図 18 中国のインテリジェンス・コミュニティー

このように中国では、政府、軍、党、人民団体など各領域において多彩な情報機関が情報活動に携わっている。ただし、こうした各々情報機関が相互にどのような相互依存関係にあるのか、その詳細は明らかでない²⁰⁰。

しかしながら、一党独裁の中国では、党が全ての国家機関及び軍事機関の指導、監督を行っているため、最終的には全ての情報も当然党中央委員会に集約されるものと考えられる。

3 国家安全委員会（中国版 NSC）

1990 年代後半になると、中国版の NSC 構想とも呼べる動きが始まった。最初のきっかけは 1996 年の第 3 次台湾海峡危機であったとされる。中国が台湾の李登輝総統の訪米を契機に、台湾の外交動向に危機感を募らせ、人民解放軍は 1996 年の台湾総統選挙までの間、軍事演習を行って台湾に脅しをかけた。これに対して米国は 2 個空母機動部隊を台湾周辺海域に派遣して対応した。当時、党、政府、軍からなる臨時のオペレーション・センターが設置されたこと

²⁰⁰ 上田、前掲書、269-272 頁を参考。

が NSC のような組織を常設化する必要性を指導者に認識させたという²⁰¹。

さらに、1999 年 5 月の駐ユーゴスラビア中国大使館誤爆事件が発生したがこの際、中央外事工作領導小組弁公室は適切に対応できなかつたとされる。このような反省に基づき、江沢民(任期 1989-2002)は米国の NSC に類した組織を創設するように指示したとされる²⁰²。しかし、こうした構想は、世代交代が進む中、江沢民が完全に引退をせず、新組織を通じて影響力を保持するための動きにすぎないのではないかと見做され、ついには党内の強い反対にあい頓挫したという²⁰³。

しかしながら、習近平国家主席(2013 年 3 月～)が就任後、2013 年 11 月の中国共産党第 18 期第 3 回全体会議において国家安全委員会(英語表記では SSC : State Security Committee)が設立されることが決まった。2014 年 4 月 15 日初会合が開催され、中国の国営中央テレビによると習氏は「国内外の要因が歴史上のいかなるときと比べても複雑になっている」と強調。国内で統制を強め、社会の安定を優先的に目指す考えを示した。

同委員会は習氏が主席、李克強首相と全国人民代表大会の張徳江委員長が副主席を務めるが、その他の構成員は公表されていない²⁰⁴²⁰⁵。その後の報道は見

201 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 年、194 頁。

202 「中国の現実・建国 50 年②—『大国外交』路線に限界—」『毎日新聞』、1999 年 9 月 24 日。

203 「外交調整機能を強化—中国・コソボ対応など反省—」『朝日新聞』 2000 年 1 月 11 日。

204 「中共中央政治局召開會議，研究決定中央国家安全委員会設置」『人民日報』2014 年 1 月 25 日。「習近平主持召開中央国家安全委員会第一次會議強調，堅持總體国家安全觀，走中国特色国家安全道路」『人民日報』2014 年 4 月 16 日。

205 「中国、国家安全委員会が初会合」『日本経済新聞(電子版)』 2014 年 4 月 16 日。

られず、どの程度インテリジェンスが集約され機能しているかなどの実態は公開されていない。

4 政府系情報組織

(1) 国家安全部

国家安全部には、大きく3つの役割がある。第1に对外情報活動、第2に国内における防諜・公安活動、第3に国内外における対情報活動である。その他、通信情報活動、画像情報活動、経済情報活動などが行われており、組織内に多くの役割を包含していた旧 KGB に似ていると言える。

第1の役割の对外情報活動においては、最大のターゲットは台湾である。特に第一五局は「台湾学術研究センター」と呼ばれ、台湾工作が専門である。第四、第五、第十一局も同様に台湾工作を任務としている。それ以外の国家安全部による対外工作目標としては、経済情報・技術情報の獲得、海外で活動する反体制派の追跡、各国政府・政治組織への工作などを挙げることができる。

第2の役割の国内における防諜・公安活動においては、第七局の反間諜情報、海外からのスパイ活動に対抗するために表立って情報収集を行っている。それに対して、第八局の反間諜偵察局は、個々の海外エージェントを追跡し、捉えることを目的としている。これらの局にとっては、北京の各国大使館、上海や広東といった大都市に置かれた外国の領事館も監視の対象である。また、国家安全部は、公安部よりは限定されているものの、国境警備部隊を持ち、さらに中国版の強制収容所である労働改造所（ラオカイ）も管理している。

第3の役割の対情報活動においては、海外の情報機関による浸透工作に対抗するために、国内の組織を対象とした第九局の対内保防偵察局、海外にある組織及び要員を対象とした第十局の対外保防偵察局が設置されている。国内では、渉外組織の防諜、監視、内部反動組織や外国組織の告発が行われており、海外では外国駐在組織の人員及び留学生の監視・告発、域外反動組織活動の偵

察が実施されている²⁰⁶。

安全部の組織を纏めると以下のとおりである²⁰⁷。

第一局：（機要局）暗号通信及び管理

第二局：（国際情報局）国際戦略情報収集

第三局：（政治情報局）各国政治経済・科学技術情報収集

第四局：（台湾澳局）香港、マカオ、台湾情報工作

第五局：（情報分析通報局）情報分析通報、情報収集業務指導

第六局：（業務指導局）所轄各省庁業務指導

第七局：（反間諜情報局）対スパイ情報収集

第八局：（反間諜偵察局）対外国スパイ追跡・偵察・逮捕等

第九局：（対内保防偵察局）外組織の防諜、監視、内部反動組織や外国組織の告発

第十局：（対外保防偵察局）外国駐在組織要員及び留学生の監視・告発、域外反動組織活動の偵察

第十一局：（情報資料センター局）文書・情報資料の収集と管理

第十二局：（社会調査局）民意調査及び一般的社会調査

第十三局：（科学的偵察技術局）科学的偵察技術・機器の管理・研究開発

第十四局：（技術偵察局）郵便物検査と電気通信偵察・告発

第一五局：（総合情報分析局）総合情報分析・調査研究

第一六局：（映像情報局）衛星情報判読を含む各国の政治経済軍事関連映像の情報

第一七局：（企業局）担当組織所属企業、事業ユニットの管理

第一八局：（対テロリズム局）テロ対策担当

206 柏原竜一 『中国の情報機関 世界を席卷する特務工作』 祥伝社、2013年、32-37頁を参考。

207 同上、32-34頁。（Xuezhi Guo “China’s Security State: Philosophy, Evolution, and Politics” 2012による）

(2) 公安部

中国国内の防諜・公安活動は、国家安全部とともに公安部の管轄でもあるが、国家安全部とは異なり、公安部は国家の物理的な保安を主要な目的としている。そのため、全ての地方警察、政府の保安機能（税関をはじめ空港、鉄道、産業の保安）を担当する。なお、治安維持を担当する人民武装警察は、共産党中央軍事委員会の管轄下にある。

1980年代の改革開放政策以降、中国指導者層にとっての懸念は、その開放政策がもたらす悪影響である。海外との接点が増えれば増えるほど、中国国内で共産主義体制への幻滅感が広まり、容易に民主化・反体制運動に結びつく。共産党の一党独裁体制を維持するためには、反体制運動の抑圧は必要なものになる²⁰⁸。

(3) 外交部

外交部は外国の情報機関との協力について調整し関係を開拓している。例えば、中国とパキスタンの情報機関は1960年代以来、非常に緊密に協力している。協力の中には核兵器に関する技術協力や印パ戦争におけるパキスタンへの支援なども含まれている。アラブ諸国に対する中国の公式な支援にもかかわらず、イスラエル情報機関とは緊密な秘密の関係が存在する。イスラエルは中国とアラブ諸国との間にくさびを打ち込むため、中国が非常に欲している西側の軍事技術を提供している。1980年代以降、両国の上級の情報機関の長は相互に数回訪問している。

中国と北朝鮮の諜報機関の間の密接な関係は、北朝鮮が韓国における米軍に関する情報とともに、在日朝鮮人によって収集された日本に関する情報を提供することも含んでいる。

中国と米国がソ連に対する共通の目標を持った1970年代と1980年代には、

²⁰⁸ 柏原、(2013年)、前掲書、38頁。

中国は米国に対し、ソ連国境沿いにいくつかの情報収集施設の設立を許可した。しかし、中国とロシアが和解し米中の離反が起きた時には、中国とロシアはアジア太平洋地域の戦略的パートナーシップを築き、両国の情報機関は、アジア太平洋地域における外交、政治、経済、軍事情報の収集に協力した²⁰⁹。

(4) 新華社

新華社は、中華人民共和国の国営通信社であり、党中央委員会の機関紙である人民日報とともに、中国政府の意向を代弁する重要な役割も担っている。

新華社は1931年11月に「紅色中華通信社」として産声を上げ、1937年に正式に発足した。創設当初は、その活動は中国国内向けの報道に限定していたが1944年から英語による対外放送を始めた。1949年の建国とともに国務院直属となり、次第に海外支社を拡大して国際通信社へと発展を遂げた。

現在の新華社は、対外ニュース部、国際ニュース部などの内部部門を有し、中国国内に30カ所の支部とアジア・太平洋、中東、南米、アフリカなどの地域には総支社を設置、香港・マカオ特別行政区を含む海外に100以上の支社・支局を設置しており、社員は2万人以上と推定される。これら支社・支局を通じ、中国語、英語、フランス語、スペイン語、ポルトガル語、アラビア語などで中国を含む世界の報道機関1万数千社に各種のニュース・情報を24時間提供している。アフリカ諸国や東南アジア諸国に対しロイターやAP通信などの半値以下の価格で記事を配信しており、各地で中国報道機関の存在が高まっている。また、ウェブサイト「新華網」を持っており、幅広い読者を獲得している。

新華社の任務として特質すべきは、国営通信社としての表の顔と同時に情報機関としての裏の顔を持ち合わせていることである。新華社の情報機関としての歴史は古く、1949年には、すでに香港、マカオに新華社分社が設置され、ここで活発なインテリジェンス戦争が行われていた。新華社の膨大な海外駐在

²⁰⁹ <http://fas.org/irp/world/china/mss/org_fa.htm> (2016/2/26)

員は、そのほとんどの精力を党の要人に報告するための内部刊行物である「内部資料」の執筆に充ててきたと言われてきた。今日では、内部資料の扱いも変わったとされているが、世界的規模に展開したネットワークと国営通信社としての表の顔を使って集めた情報を基に党要人が必要な資料を作成している。

また、新華社は国家安全部及び総参謀部第二部などの要員が、新華社の記者や報道員の肩書で情報活動を行うためのカバーとして利用されているとも言われている²¹⁰。

5 軍事系情報組織

「新華社通信によると、習近平指導部が推進する軍改革で、軍の中核部門を構成する「4 総部」は2016年1月11日までに解体され、その機能が15の専門部局に分散された。4 総部とは、総参謀部、総政治部、総後勤部、総装備部だが、それらの役割をすべて中央軍事委員会に引き上げ、中央軍事員会内で意思決定できるようにした²¹¹。」とされる。

しかしながら、その後この改革により情報機関がどのように変化したかについての動向が不明であるため、以下は改革前の情報に基づき記述する。（2016年5月の時点）

人民解放軍において情報活動に関係があるのは、総参謀部第二部・第三部・第四部、総政治部軍情報関連部門である。

（1）総参謀部第二部（情報部）

第二部の主要な役割は、エージェントを用いた軍事情報の収集にある。その中には大使館付き武官の派遣、秘密エージェントの海外への派遣、公開情報の分析も含まれる。

収集項目は具体的には、周辺諸国の戦力組成（軍隊の規模・配置・装備・能

²¹⁰ 上田、前掲書、54-56頁を参考。

²¹¹ 2016年1月12日<産経ニュース>

力)、軍事地理、軍事ドクトリン、周辺諸国の軍事的意図、周辺諸国の軍事同盟、軍事経済(潜在的工業力、農業力、軍事技術の水準、予備役の兵力)、核攻撃目標に関する情報(外国の政治、軍事、インテリジェンス、人口の中心地の規模、位置、脆弱性)などである。

その他、ハイテク分野での情報収集がある。民生技術であっても軍事転用が可能な場合は、積極的な活動を展開していると考えられる。米議会のコックス報告書によれば、1990年代に中国は、トライデント型潜水艦に搭載されるW-88型核弾頭を筆頭とする当時の米国の最先端の熱核兵器技術、水素爆弾の技術、ミサイル誘導技術を窃取している。

組織は、総務局、北米局、欧州局、西アジア・アフリカ局、アジア開発局、科学技術収集局、香港・マカオ・台湾局、CIS局軍武官局、通信機密局、人民解放軍南京語学学院から編成されている。また、直接の隷下ではないものの第二部に近い人民解放軍公認のシンクタンクとして中国国際戦略学会(CIISS)、国際戦略研究財団(FISS)がある。特に、CIISSの研究者が作成する報告書は参謀本部と軍の高官に送られている。

(2) 総参謀部第三部(技術偵察部)

第三部は、人民解放軍においてシグント活動を担当する部署であり、世界的な規模で展開されエシュロン・システムにも匹敵するとされる。

第三部は12の作戦局を管轄する。12のうち8つの局は北京にあり、2つは上海、1つは青島、1つは武漢に置かれている。12の作戦局は本部に直接報告を送る。第三部は、人民解放軍の7つの軍区²¹²、空軍、海軍、第二砲兵に置

²¹² 中国で2016年2月1日、人民解放軍の「七大軍区」が撤廃され、新たに「五大戦区」が発足した。「軍区」及び新たな「戦区」は仮想敵別に国土の防衛担当地域を定めたもの。「五大戦区」の設立には中央の統制を強化し、「即戦能力」を高める狙いがある。従来軍区は、組織管理を主眼にした陸軍の編成だったが、新たに発足した各戦区では、海軍・空軍・ミサイル部隊を一体運用する統合作戦機構が設置された。

また、同年1月には、それまで「4総部」と呼ばれ、大きな権限を持っていた人民解放軍の総参謀部、総政治部、総後勤部、総装備部が、15に分割され、「中央軍事委

かれた技術偵察局に対し活動の方向性を指示し、情報収集と分析の任務を割り振っている。また、友好国にも傍受施設を輸出しているとされる。例えば、コソボ紛争時のユーゴスラビア、サダム・フセイン下のイラク、キューバ、ラオス、ミャンマーなどが知られている。

その他、第三部の組織には研究機関と教育機関がある。研究機関としては、世界でも催促のスーパーコンピューターを何台か保有し、暗号解析などの研究を行っている第 56 研究所、通信傍受と情報処理システムの研究開発を行っている第 57 研究所、暗号技術と情報保全技術に焦点を当てている第 58 研究所等が知られている。教育機関としては、洛陽に外国語学校がある。第三部のそれぞれの局は 6 から 14 の支部（処）を管轄しており、支部の下にはいくつかのセクション（科）が置かれている。第三部の作戦局は、無線や衛星通信の傍受、暗号解読、翻訳、情報保全、情報分析といった特定の任務を担当している。各軍区の技術偵察局は、中国周辺地域に傍受基地を置き、無線通信とその電波の発生源を探知し特定している。第三部で情報活動に従事する要員は研究機関や下部機関などを含めると 13 万人にも上るとの未確認情報もある²¹³。

各局の概要は以下のとおり²¹⁴。

第一局：中国各地で活動している他局を統括

第二局：アメリカ、カナダの政治・経済・軍事関連情報を収集

員会聯合参謀部」、「中央軍事委員会後勤保障部」などとして、それぞれ中央軍事委員会の名を付した組織になった。（2016 年 2 月 2 日各種報道）

したがって、各軍区の技術偵察局がどのように変化したかについては、細部不明である。

²¹³ プロジェクト 2049 報告書(2011 年 11 月 11 日) <http://project2049.net/documents/pla_third_department_sigint_cyber_stokes_lin_hsiao.pdf> (2016/2/21)

²¹⁴ プロジェクト 2049 報告書(2011 年 11 月 11 日) <http://project2049.net/documents/pla_third_department_sigint_cyber_stokes_lin_hsiao.pdf> (2016/2/21)

サイバー戦担当（隷下に人民解放軍 61398 部隊²¹⁵あり）

第三局：国境周辺での無線傍受、方向探知、電波の漏洩保全、機密保持

第四局：日本朝鮮半島を対象

第五局、第十局、第十一局：ロシア関連の情報収集

第六局：台湾並びに東南アジアを対象

第七局：コンピューター・ネットワーク防衛・攻撃の研究

第八局：東西ヨーロッパ、及びその他の地域対象

第九局：戦略情報分析、データベース管理

第十二局：衛星の通信傍受など宇宙を基盤としたシグント活動

さらに近年では、サイバー空間における任務が付与されている。コンピューター・ネットワーク作戦において、第三部はコンピューター・ネットワーク防衛(CND)やコンピューター・ネットワーク・エクスプロイテーション（剽窃、収奪とも）（CNE）を担当している²¹⁶。

（3）総参謀部第四部（電子対抗・レーダー部）

第四部は、1990年に電子線組織として創設された新しい組織である。第四部の役割は、第一に研究開発である。特に敵（主に米軍）のC4ISR²¹⁷及び指揮ネットワークに対する情報支配を獲得するための技術開発である。第二の役割として、人民解放軍における攻撃的情報戦を担当することである。第三の役割は、電子対抗連隊の監督である。

²¹⁵米情報セキュリティー企業「マンディアント」中国のサイバー攻撃に関する調査報告書 2013年2月<http://intelreport.mandiant.com/Mandiant_APT1_Report.pdf> (2016/2/21)

プロジェクト 2049 報告書(2015年7月27日)<http://www.project2049.net/documents/Stokes_PLA_General_Staff_Department_Unit_61398.pdf> (2016/2/21)

²¹⁶ 柏原竜一 『中国の情報機関 世界を席卷する特務工作』 祥伝社、2013年、116-132頁を参考。

²¹⁷ 指揮 (Command)、統制 (Control)、通信 (Communication)、コンピューター (Computer) の4つのCと、情報 (Intelligence)、監視 (Surveillance)、偵察 (Reconnaissance)

第四部は、電子対抗局、レーダー局、戦術部隊管理局、有機ECMレーダー部隊の他、様々な研究所で編成されている。さらに、戦術部隊管理局の下には、陸・海・空軍ECMレーダー部隊がある。

(4) 総政治部軍情報関連部門

総政治部の軍情報関連部門として保衛部と連絡部がある。保衛部は軍隊に対する全ての批判・対抗行為を広義の政治事件とし、その調査・処理を業務とするもので、軍内の公安・紀律検査委の役割を果たすといわれている。連絡部は、秘密連絡などの情報活動も業務としている。ただ、歴史的な理由から対象は主として台湾に置いている²¹⁸。

6 共産党系情報組織

(1) 対外連絡部

対外連絡部は、中国共産党の対外関係を担当する部門である。1951年に設置された。創設当初の主要な目的は、共産主義もしくは左派政党との関係を深めることであった。しかし、機能から言えば中国共産党の代表的な対外情報機関であった²¹⁹。

(2) 中央統一戦線工作部(中央統戦部)

中央統一戦線工作部は、共産党中央の直轄組織で、1939年1月周恩来らにより、それまでの敵軍工作部を改編して設立された。

統一戦線工作部の主な役割としては、民族問題の処理、華僑・華人を主対象とする工作、香港・台湾に対する工作である。香港返還交渉においても、統一

²¹⁸ 落合浩太郎編著 『インテリジェンスなき国家は滅ぶ 世界の情報コミュニティ』 亜紀書房、2011年、294-295頁。

²¹⁹ 柏原、前掲書、38頁。

戦線工作部は大きな役割を果たした²²⁰。

(3) 中央政策研究室

総書記の指示を受け、重要な政策問題の調査研究、政策文書の起草、中央指導者に対する助言を行う。具体的には長期予測や経済の動向などを調査しているようである²²¹。

(4) 中央宣伝部（中宣部）

中国共産党のイデオロギー、路線、方針、政策を宣伝・教育する組織である。各地の党委宣伝部を統括するほかに、新聞、出版、教育、テレビ、ラジオに及ぶ広範な部門に対して指導を行う中心的なプロパガンダ組織である²²²。

中宣部は、国中国国内における宣伝活動を重視しており、路線に反した文学作品や論文は、発禁や報道禁止などの処分を下している。最近ではインターネットなどの報道統制を強化している。さらに、メディア管理の他歴史をめぐる論争においても大きな役割を担っている²²³。

なお、プロパガンダ機関としては、他に人民解放軍総政治部のプロパガンダ部門がある。

第3節 委員会型

以下委員会型として英国、フランス、イスラエルの情報組織の歴史、編成などについて述べる。

²²⁰ 同上、40頁。

²²¹ 同上。

²²² 同上、41頁。

²²³ 上田、前掲書、65-66頁。

第1項 英国のインテリジェンス組織と文化

1 インテリジェンス組織の歴史²²⁴

英国の情報組織は現在のところ世界で最も優れていると言われている。その組織はコンパクトなもので、米国の巨大な情報組織と対比されることも多い。

英国の情報組織の歴史は古く、何百年も前から情報活動を行ってきた。そのため、古くから現在の英国が有しているようなSIS(MI6)やSS(MI5)のような、情報活動のプロ集団組織を有していたかのように思われがちである。

しかしながら、過去の情報活動の多くの部分は、体系化されたものではなく、専門的訓練を受けたこともない「アマチュア」が担ってきた。その実態は、1837年のビクトリア朝開幕以降、数次に渡る戦争遂行の要請に応えるべく試行錯誤によりやっとアマチュアリズムを脱却してプロ集団としての情報組織が育っていくのである。

ここでは英国の歴史をインテリジェンスの視点から時代区分して記述する。

(1) エドワード3世の治世(1327年)～クロムウェルの治世(1658年)

この時代の英国の情報組織は、時の君主と直結しているがゆえに、君主が交代すれば消滅する運命にあった。そのため、指導者が変わっても存続するといような恒常的な情報組織はなかった。

情報組織を設置し活用したのは皆、自らの王位や体制に対する深刻な危機を抱えた指導者であった。例えば、エドワード3世(在位1327～77)は、父王が諸侯によって廃位されるという異常事態の後を受けて即位し、自分もまた廃位に追い込まれるという可能性を常に警戒せざるを得ない状況にあった。また、イングランドがその野望をスコットランドからフランスに転じた時期でもあり、この点からも情報が必要となった。

ヘンリー7世(在位1485～1509)は、バラ戦争(1455～85)で先王の戦死を受

²²⁴ 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—」世界平和研究所2002年1月を参考。

け、戦場で即位した国王であり反対派の巻き返しを極度に警戒せざるを得ない状況にあった。

エリザベス1世(在位1558～1603)は、宗教、特に内外からもたらされるカトリックの脅威を極度に警戒せざるを得ない状況にあった。1570年には、エリザベス1世の暗殺を企てたりドルフィ事件などもありその解決に尽力したのが、ウォルシンガム卿である。1588年には、イギリスはスペインと戦わざるを得なくなった。この頃、ウォルシンガム卿は、首席宰相として女王に使い、国内から欧州大陸に広がる広範な情報網を構築して女王の暗殺計画やイギリスの危機に対応したのである。この情報組織は、ウォルシンガム卿が私財を投じて運営した小規模な組織で、最終的には卿自らが破産に近い状態になっていたとしている。このように情報活動は全て「アマチュア」によって遂行されていたが、暗号解読に関しては、プロの仕事として成立していた。ウォルシンガム卿はロンドンに暗号研究所を設立し、暗号解読者を雇っていた。この時代には英国のみならず欧州で、既に暗号研究・解読が職業として成り立っていた。

(2) クロムウェルの治世後(1658年)～ビクトリア朝開幕(1837年)まで

王政復古(1688)後の機密サービス・ファンドの設置に始まって1782年に議会在承認する機密費制度が導入されたことにより、情報活動の資金面での裏付けが、継続的な制度としてなされるようになった。

既にウォルシンガムの時代には職業として成り立っていた暗号及び信書検閲の分野を担当する継続的な国家制度が誕生した。

しかしながら、この時代も情報活動は、暗号や信書検閲のような特殊な分野を除き、アマチュアが主体であった。

(3) クリミア戦争(1853年)以降のインテリジェンスの組織化

1853年より英国とロシアとの間で戦われたクリミア戦争は、情報活動におけるアマチュアリズムの限界を露呈した。戦争開始の段階では、英国にはクリミアやトルコの基本的な地図すらないという有様であった。このことが1855年の

地形・統計局の新設につながった。カードウェル陸軍相は、地理だけでなく軍事情報一般の重要性をも理解しており、1873年に地理・統計局を発展的に解消し戦争省内に初の情報部を設置した。海軍の方は、陸軍情報部の設置後も情報部設置の動きはなかったが、露土戦争(1877～78)の後、ロシアとフランス海軍に対する警戒心が高まった結果、1883年に海軍初の情報部として海軍司令部内に海外情報委員会を設置した。

クリミア戦争の結果設置された陸軍情報部は、1899年に始まったボーア戦争の際に南アフリカにスタッフを送り込んで現地情報部を立ち上げ戦争遂行に必要な情報を提供した。しかし、他の軍関係者の陸軍情報部に対する眼は冷やかであり、陸軍情報部が獲得した重要な情報が無視されることも多かった。しかし、戦争は1899年秋になると通常戦からゲリラ戦へと移行し、より詳細な情報が必要とされるようになってきた。よって現地情報部は急速に拡大し1902年の終戦時点では、情報部の人員は、2,000人を越え数千人の現地人を使うようになっていた。ところが、情報部の急速な拡大のため情報の教育を受けたものも少なかったこともあり、情報部は拡大の割には活躍せず、英国は結果として戦争には勝ったものの情報の面では完敗であった。

ボーア戦争後の1903年、ボーア戦争遂行に対する批判を受けた政府は、戦争省の改革に乗り出した。しかしその改革の結果、それまで独立していた情報部が軍事作戦局の諮問委員会に格下げされる状況になった。

ボーア戦争の苦い経験が即座に改革にはつながらなかったが、アマチュアリズムを排し、プロフェッショナリズムへの道につながる後の情報体制の改革に貢献する動きも萌芽している。ジェイムズ・エドモンズは、ボーア戦争中は陸軍情報部の「セクションH」に配属され南アフリカ発の電信や信書を検閲して、英国政府に有益な情報をもたらした。彼は後に戦争省軍事作戦局の第5課(M05)の長となったが、この組織が機密サービス局を経て、MI5(治安サービス)へと発展していくのである。

デイビッド・ヘンダーソンは、ボーア戦争に中佐として従軍し、情報活動に

携わっていたが、その際の経験をもとに情報活動のマニュアル「現地の情報活動、その原則と実践」を著し、これが1904年8月戦争省により「現地における情報任務の規則」というタイトルで出版され、後に第一次大戦時の情報部の創設に繋がっていった。同じくボア戦争に従軍したバーデン・パウエル²²⁵は、情報活動の体験をもとに、情報収集の手法を体系化した。

1907年に戦争省軍事作戦局の第5課（M05防諜担当）の長となったエドモンズは、ボア戦争の経験を生かし、英国潜入のドイツ人のスパイ情報を収集するようになった。その後、ドイツが英国侵略の意思を有していること及び英国に対して諜報活動を行っている可能性が明らかになり、1909年に機密サービス局が設置されることとなった。最終的に対外情報部と国内情報部は分かれて設立されることになり、対外情報部は海軍が担当し、初代の長としてマンズフィールド・カミング海軍中佐が就任し、国内情報部陸軍が担当となり初代の長としてバーノン・ケル陸軍大尉が就任した。

2 インテリジェンス・コミュニティの概要

²²⁵ イギリスの軍人、作家で、ボーイスカウトの創立者でもある。1887年1月、ドイツ陸軍・フランス陸軍の演習をスパイ。蝶の収集家に変装して偵察旅行を行い、蝶の羽根のスケッチに偽装して敵の軍事施設の見取り図を描いたエピソードは有名である。

英国のインテリジェンス・コミュニティは、下図のような形になっており、対外情報を扱う秘密情報部(SIS)、シギントを扱う政府通信本部(GCHQ)、防諜組織である保安部(MI5)、軍事情報を扱う国防情報部(DI)などから提供されるインテリジェンスが、中央情報機構によって取り纏められ、首相や国家安全保障局へ提供される。この中央情報機構の存在が、情報を取り纏めるため国家情報長官を保有する米国とは大きく異なる。ちなみに SIS、MI5、GCHQ の3つの情報組織は、the Agencies と呼ばれている。

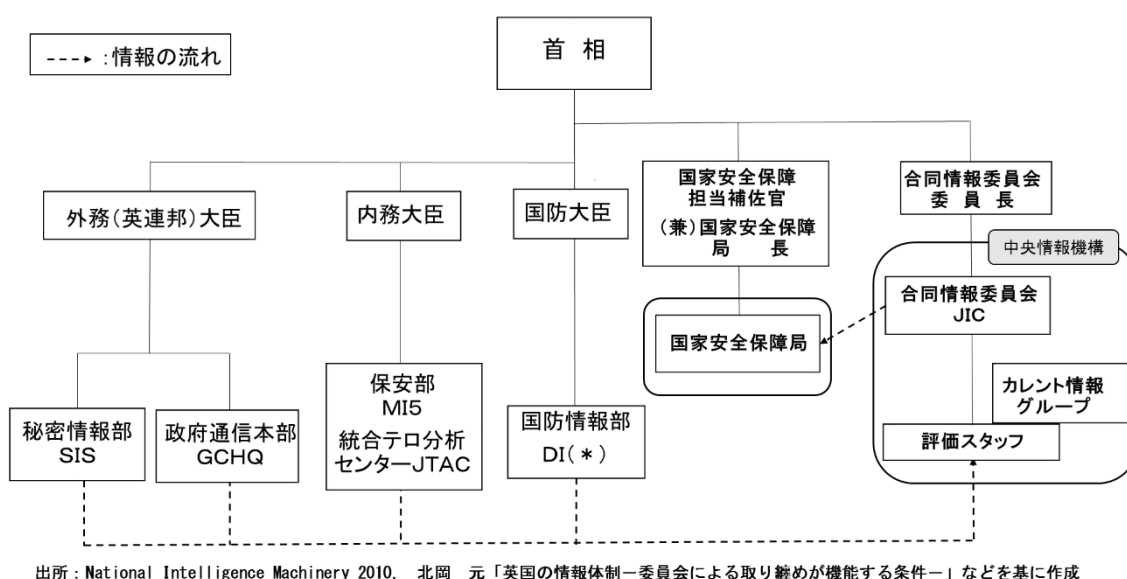


図 19 英国のインテリジェンス・コミュニティ

(* 2009 年 DIS: Defence Intelligence Staff は、DI:Defence Intelligence に改名)

なお、2015 年 11 月 23 日に発表された「戦略防衛安全保障見直し (SDSR)」によれば、テロなどの非常事態に即応できるようにするため、今後 2 つの攻撃旅団 (Strike Brigade) の新設などの他、治安・情報機関の予算の増額と 1,900 人の要員を増強する計画だという²²⁶。

²²⁶ 英国政府ホームページ<

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf> 2016.1.16 アクセス

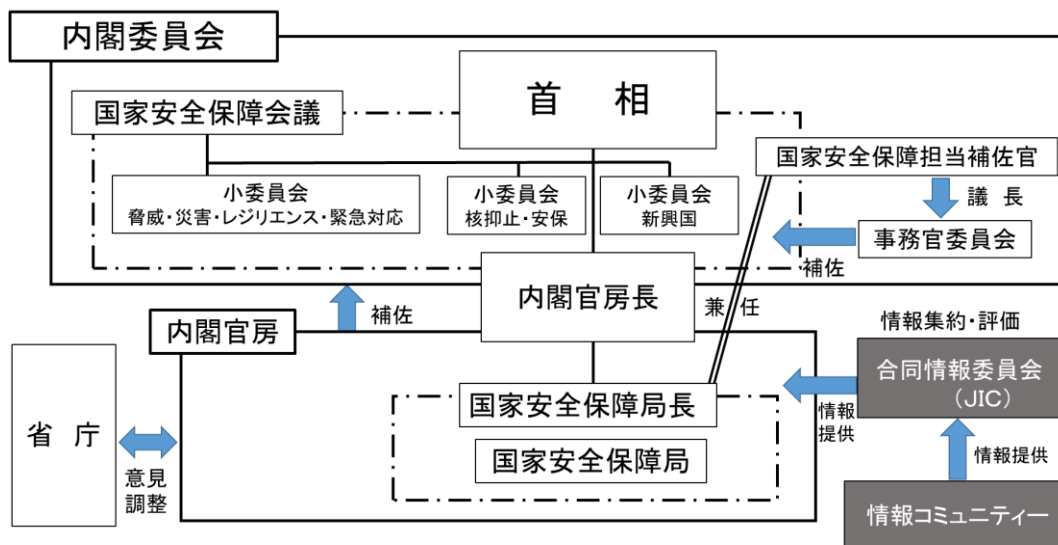
3 国家安全保障会議

英国は2010年5月になって初めて国家安全保障会議(NSC)を設立した。従来から防衛・外交委員会や情報活動委員会など外交安保を扱う内閣委員会が存在し、内閣官房にも情報・安全保障室があった。しかし、キャメロン首相は、特に前ブレア政権の「ソファ・ガバメント」と呼ばれる私的なアドバイザーに依拠する側近政治的な政権運営を批判しており、政権奪取直後にNSCを設立させた。

NSCは内閣委員会（閣僚委員会とも）の一つである。内閣委員会とは、首相の権限によって内閣に設置され、特定のテーマのもとに関係閣僚を招集し、迅速な意思決定を行うことを目的としている。内閣委員会の決定は、閣議決定と同様の効力を持つため、より迅速な意思決定が可能である。

NSCのメンバーは、首相（議長）、副首相（副議長）、財務大臣、外務・英連邦大臣、国防大臣、内務大臣、国際開発大臣、エネルギー気候変動大臣、国際開発大臣、財務相主席担当官、内閣府大臣の10名で構成され、国家安全保障担当首相補佐官が同席する。また、必要に応じてその他の大臣、軍参謀総長、各情報機関の長、政府高官が出席する。NSCの下には外交安保の政策課題に合わせて小委員会が置かれ、現政権では「脅威・災害・レジリエンス・緊急対応」、「核抑止・安全保障」、「新興国」の3つの小委員会が置かれている。さらに、内閣委員会をサポートするため、事務官委員会が設置されている。この委員会は補佐官が議長を務め、関連省庁の高級官僚がメンバーとなっており、議論の絞り込みや省庁間調整等の役割を果たしている²²⁷。

²²⁷ 浅野一男「日本版NSC（国家安全保障会議）の概要と課題」国会図書館『調査と情報－ISSU BRIEF－』NUMBER 801、2013. 10. 10、9頁。



出所: 国会図書館「日本版NSC(国家安全保障会議)の概要と課題」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』 NUMBER 801, 2013.10.10

図 20 英国 NSC 関連組織

4 国家安全保障局

NSC の調整役として国家安全保障担当補佐官のポストが新設されたが、補佐官の役割は大きい。補佐官は、首相に助言を行うとともに、会議に参加し事務官委員会では議長を務める。また、国家安全保障局長を兼任している。国家安全保障局は、内閣府の内閣官房に置かれており、会議の事務局として省庁間の調整、会議関係者からの情報要求、合同情報委員会からの情報提供窓口等の役割を果たしている。局長には官僚が就任し、閣僚級の給与待遇である²²⁸。国家安全保障局は、インテリジェンス、安全保障、レジリエンス（災害復旧）、外交・防衛政策部門を持ちそれらの下に、民間非常事態、サイバーセキュリティ及び情報保全、インテリジェンス及び安全保障、外交政策、防衛等の室が置か

²²⁸ Cabinet office, “Cabinet Office staff and salary data- senior posts as at 31 March 2013< <https://www.gov.uk/government/publications/cabinet-office-staff-and-salary-data-as-at-31-march-2013>>

れている。内閣府全体の安全保障関係職員は 2014 年度で 239 名である²²⁹。外務省、国防省、財務省等の省庁からの出向者も多く、幹部職については基本的に省庁ごとに割り振りがあるとされる²³⁰。

5 中央情報機構

英国の中央情報機構は個々の情報組織以上に機密にされ、冷戦後までその存在すら明らかにされてこなかった。

(1) 合同情報委員会 (JIC) の起源と変遷²³¹

JIC は、第二次大戦前ドイツに関する関連情報が洪水のように流れ込み、しばしば内容が矛盾しあう情報を評価する必要性に迫られた結果、1936 年に設置された。しかし、これは結局第二次大戦が勃発するまではうまく機能しなかった。その理由としては当時 JIC を支援する強力なスタッフがいなかったこと、各情報機関の評価が異なった際に決定的な情報をもたらすことを期待されたドイツの暗号「エニグマ」の解読に成功していなかったためである。

しかし、1940 年 5 月チャーチルが組閣し強力なリーダーシップを発揮すると、この状況が一変した。1941 年 JIC は、あらゆる情報源からの情報を評価することを職務とする合同情報スタッフの支援を受けることができるようになった。しかし、第二次大戦が終結する時期まで、JIC の存在意義は「戦争に勝利するために情報を活用する組織」と言っても過言ではなかった。戦争中の

²²⁹ Cabinet Office, “Annual Report and Accounts 2014-15” p137.

<https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/465137/Cabinet_Office_Annual_Report_and_Accounts_2014-15_-_Web_Accessible_Version.pdf>合同情報委員会の評価スタッフ等安全保障に関連する他の内閣府スタッフも含むと思われる。

²³⁰ 長尾雄一郎 「英国－内閣委員会と内閣官房」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 年、242-247 頁。

²³¹ 北岡（2002 年 1 月）、前掲論文。小谷賢「ブリーフィング・メモ 最近の英国におけるインテリジェンス改革」防衛研究所ニュース、2010 年 4 月号を参考。

JICは主に外務省、MI6、MI5、陸海空軍の3情報部によって運営されており、軍事的色彩が濃厚であった。チャーチルは、単一の中央情報組織の新設をも主張したが、それは既存の情報組織、特にMI6の強固な反対により実現しなかった。

冷戦期に入ると第二次大戦中の情報体制は存続するが、1956年のスエズ危機における失態への反省などもあり、JICは軍部から内閣府に移され、首相の情報機関としての性格を強めることになった。さらに1960年代には陸海空軍情報部は国防情報部(DIS)に統合されたため、軍部からJICへの出席者は減り、メンバーにGCHQを加えた情報機関の参加者が相対的に増える結果となった。冷戦期における情報活動の焦点は対ソ連という明確な目標が存在しており、また冷戦自体が情報戦争の一面も有していたため、情報機関によるJICの運営はそれなりに意義のあるものであった。ただし、1982年のフォークランド紛争後、アルゼンチン側の動向を事前に予測できなかった点が問題となり、1983年1月に出された調査委員会の報告書に基づき、JICの委員長は委員長職に専従すること、外務(連邦)省の人間が委員長職を占めることとなっていた体制などが見直された。

その後冷戦が終結すると、JICはソ連という明確な敵を失うことになり、自らの存在意義を再検討せざるを得なくなった。英国にとって冷戦後の脅威は多様化し、どこからどのように来るのかが察知しがたいことであり、そのためJICは政策官庁から多くのメンバーを迎え入れ、そこから各省庁の問題意識や情報要求を把握しようとした。このことは、官邸や政策サイドなどのカスタマーの要求には応えやすいものの、「情報の政治化」という問題も生み出す恐れがあった。実際に冷戦後、JICは政策サイドとの距離を詰めていったが、このカスタマー重視の姿勢は2003年にイラク問題が顕在化する中で重大な問題を引き起こすことになる。

2002年9月、英国政府は「イラクの大量破壊兵器は45分以内に配備可能」という趣旨の情報を公表し、米英を中心とする有志連合はこの情報をイラクに

よる大量破壊兵器の根拠として取り上げ 2003 年 3 月にイラク侵攻を開始した。しかし、結果としてこの情報が誤りであったことは、イラク侵攻部隊が大量破壊兵器の痕跡を発見できなかったことにより判明した。

この「45 分文書」の失態を受け、2004 年 2 月英国政府はバトラー委員会を立ち上げ原因を追究し報告書を提出した。バトラー報告書を受け、2005 年 JIC 委員長は、内閣府情報保安担当次官を兼務、さらには英国情報関連予算を調整する主計官的役割も付与され、強力な権限を有するに至った。しかしこの体制は長続きせず、2007 年には再び委員長職は専任ポストとなり、情報関連予算は内閣官房長官の管轄に、また内閣府の国家安全保障局が委員長の事務的業務を受け継いだ。

その後、2009 年 10 月英国政府は、「中央情報機構改革案」を発表した。その改革案は、MI6、MI5 などを束ねる英国の情報コミュニティーを束ねる内閣府の機能を強化しようというものである。この改革案の狙いは、政治に左右されない JIC の体制整備と中央（首相府・内閣府）による戦略的なインテリジェンスの活用である。安全保障担当補佐官に内閣府国家安全保障局長の肩書を与え、国家安全保障局長が政治家や他省庁との調整を一手に引き受けることで、JIC は政治家からの要求に左右されず、情報分析・評価に専念できるように配慮されている。つまり、情報と政策の距離感を適度のものにしようとする試みと言えよう。委員長の立場もそれまでの審議官級から次官級に格上げされ、JIC の主任分析官 (Professional Head of Intelligence Analysis) も兼ねるとされている。

前述のように英国では 2010 年に、米国の国家安全保障会議を手本にした国家安全保障会議 (NSC : National Security Council) を設置しており、これを JIC と併用することで、政策と情報をうまく機能させようとしているものと考えられる。

(2) 合同情報委員会 (JIC) の概要

JICは、政府横断型の委員会で内閣府内におかれ、閣僚及び政府高官に対して、短期及び中長期の双方の観点より、英国の国益、特に治安、国防及び外交の分野において重要な省庁間で調整された情報評価を提供する責任を有する。JICのメンバーは、外務（連邦）省、国防省（国防情報長官含む）、内務省、内閣府、国際開発省、財務省の各高官、3情報機関の長で構成され、必要に応じ他省庁からも参加する。

JICの委員長は、委員会の業務の監督責任を有し、他の機関の長と同様に首相に直接接触できる²³²。

会議は毎週1回開催され、評価スタッフにより支援されている。

（3） 評価スタッフ

JICの支援組織の中で、最も重要な役割を果たしているのが、評価スタッフである。英政府の資料²³³によれば、JICは様々な省庁や分野からの分析に関する出向職員によって支えられている。評価スタッフは、戦略的課題、現在の懸念に関しオールソースによる分析のドラフトを起草し、英国の国益に対する脅威の警告を提供する責任がある。評価スタッフは、主に情報機関（The Agencies²³⁴）からの資料に基づくが、英国の外交報告及びオープンソースからの素材も含み評価書ドラフトを執筆する。

評価スタッフは、報告の分析、解釈において省庁間や他の政府部門と密接に協力している。評価スタッフによる評価書ドラフトは、政府機関や情報機関（The Agencies）の専門家から集められたカレント情報グループにおいて、正式に各省間の調査や問題の対象になる。JICは、評価書が閣僚や政府高官に回覧される前に、ほとんどの評価に同意しているが、いくつかの資料は評価スタ

²³² National Intelligence Machinery, London, the Stationery Office, 2010, p23.

²³³ National Intelligence Machinery, London, the Stationery Office, 2010, pp23-24.

²³⁴ SIS、MI5、GCHQの3つの情報組織は、the Agenciesとも呼ばれており、3機関の予算は取り纏められ一括して議会が承認するシステムが採られている。

ップ長（チーフ）の権限で発刊される。それらの資料には、進行中の案件の緊急の最新情報も含まれている。評価スタッフ長はまた、治安、防衛・外交分野で政府横断的に行われる戦略的評価プログラムの諮問・監督の役割を持っている。

3つの機関及び国防情報部と同様に、評価スタッフは類似の海外の情報機関との接触を維持している。このような接触の取決めは、取り決めがなければ利用できない可能性がある情報や分析へのアクセスを許している。英国が軍事同盟を結んでいるか、共通の脅威に直面している国々の場合には、意思決定が共通の認識に基づいてできるように、情報が共有されている。

評価スタッフの編成や評価書の作成の要領について、北岡元は、「英国の情報体制－委員会による取り纏めが機能する条件－」（世界平和研究所、2001年）の中で以下のように記述している。

ア 評価スタッフの編成

- ・評価スタッフの出向の期間は2～3年
- ・ランクはさまざまであるが、チーフは48歳～50歳程度でその下に40歳程度の4～5名程度の地域的または機能別担当のアシスタント・チーフがいる。
- ・各アシスタント・チーフの下にそれぞれ4～5名程度のスタッフがいて実際の評価書ドラフトの執筆にあたる。執筆にあたっては関係各省庁・組織と接触し、機密情報を含む情報にアクセスし、その結果をもとにドラフトを執筆する。
- ・評価スタッフの総勢は、20名余²³⁵となる。

イ 評価書作成要領

- ・情報評価のテーマは、半年程先まで決められているもの、状況の変化により突発的に決まるものがある。
- ・テーマが決まると評価スタッフチーフが、アシスタント・チーフに評価書

²³⁵ 小谷賢編著、前掲書、75頁では、20～40名となっている。

ドラフトの作成を指示する。

- ・アシスタント・チーフは、部下の評価スタッフにドラフトの執筆を指示、スタッフは関係各省庁・組織の課長補佐～課長レベルと接触し、それらの組織が有する関連情報（機密を含む）にアクセスし、評価ドラフトを執筆する。スタッフは、関係省庁・組織の最高度の機密情報にアクセスすることが認められている。

- ・評価ドラフトが完成し、アシスタント・チーフに提出されると、アシスタント・チーフは、関係省庁・組織の課長補佐～課長レベルを集めてカレント情報グループの会議を主宰し、議論する。

- ・会議出席者はドラフトを持ち帰り、関係省庁・組織の承認を得る。この結果、関係各省庁・組織の承認が得られたことになる。

- ・基本的に週に1回開催されるJICに、関係各省庁・組織に承認を得られた評価書ドラフトを、評価スタッフのチーフが提出して承認を受けることで最終的な評価書となって閣僚や政府高官に配布されることになる。

- ・緊急時にはJICの承認なしに評価書が配布される場合もある。

6 機密情報サービス（SIS 通称 MI6）

1914年の第一次大戦の勃発は、対外情報部と軍事情報組織との密接な連携の必要性を生み出し、カミングの率いる機関はMI1(c)として知られるようになった²³⁶。第一次大戦中に、当時海軍相を務めていたチャーチルの進言を受けたロイド・ジョージ首相により外務相の管轄下に置かれるとともに広範な情報活動や工作を認められ、1920年までには独立²³⁷して機密情報サービス（SIS）となった。

²³⁶ SIS ホームページ<<https://www.sis.gov.uk/our-history/sis-or-mi6.html>>2015.7.11
アクセス

²³⁷ National Intelligence Machinery, London, the Stationery Office, 2010, p7.

ちなみに「MI6」（陸軍情報部第6課(Military Intelligence section6)）という略語が SIS とほぼ同義語のように扱われているが、これは特に第二次大戦中に SIS が MI5 との組織的な連携が必要な時に便宜的に採用された呼称で、公式には既に使用されていない。多くの作家やジャーナリストは SIS を表すのに未だに MI6 を使用し続けている²³⁸。

1994年情報組織法(Intelligence service Act 1994)が制定され、正式に SIS の役割は規定されている。それは SIS に初めて法的な根拠を与えた法律である。法律では SIS の業務に関する外務大臣の責任を正式なものとしている。また、そこでは、監督に関する取り決めの確立と組織の機能及び長の責任について定義してある。その法律は SIS に外国の人間の行動と意図に関するインフォメーションを取得し提供するように指示している。

SIS の業務は JIC によって設立され、閣僚によって承認されている情報要求と優先順位に基づいて行われる。SIS はこれらの要求を満たすため、外国の情報機関や国防機関との広範囲にわたる連携と同様に人的及び技術的情報源を使用する。

SIS の主要な機能は、治安、国防、重大な犯罪、外交・経済政策分野に関する英国の死活的利益に関わる問題について外国の秘密情報の収集である。特

²³⁸ SIS ホームページ<<https://www.sis.gov.uk/our-history/sis-or-mi6.html>>2015.7.11 アクセス

「軍事研究 2007 年 3 月号別冊 ワールド・インテリジェンス Vo15 43 頁などを参考」
第一次世界大戦以前にはイギリスの情報収集活動は、複数の官庁が個別に組織を設け活動していた。第一次世界大戦が勃発すると全情報を一元的に管理することになり、陸軍省情報部 (DMI : Directorate of Military Intelligence) の元で各組織との連絡を担当する課等の名称としてそれぞれの Military Intelligence の種類に応じて組織名に番号が割り振られた。第一次世界大戦中の SIS は MI(c) と呼称されていたが、1930 年代後半に MI6 の名称が割り当てられた。他の組織には、MI1 (第一次大戦時暗号解読課、後に他の部署と統合され政府暗号学校を経て現在の政府通信本部へ)、MI2 (ロシア、スカンジナビア課)、MI3 (東欧課)、MI4 (地誌情報課)、MI5 (防諜部との連絡課)、MI7 (プロパガンダ課)、MI8 (暗号解読課)、MI9 (特殊作戦課)、MI10 (武器・技術情報課)、MI11 (野戦警察課)、MI12 (軍事検閲課)、MI14 (情報課)、MI15 (航空偵察課)、MI16 (科学情報課)、MI17 (秘書課)、MI19 (捕虜尋問課) がある。第二次世界大戦中に MI5 との連携が強化される過程で MI6 の名称は広く用いられるようになった。

に、国家安全保障及び特に政府の防衛・外交政策に関わる分野、英国の経済的福祉の利益に関する分野、重大な犯罪の防止または発見の支援である。

また、同法では SIS に対し英国政府の目標を支援するため海外における作戦を遂行すること、秘密裏に活動することによりその他の任務を遂行すること、を指示している。

SIS の現在の編成についての細部情報はほとんど公にされていないが、図 21 のように推測される。要員数は、3200 人(2011/12)²³⁹、予算も非公開であるが約 3 億ポンドと予想される²⁴⁰。

7 保安部 (SS 通称 MI5)

バーノン・ケル大尉の率いる国内情報部は、1915 年末の戦争省の組織再編の際に陸軍情報部第 5 課(Military Intelligence section5)と改称され、MI5 と略称されるようになった。

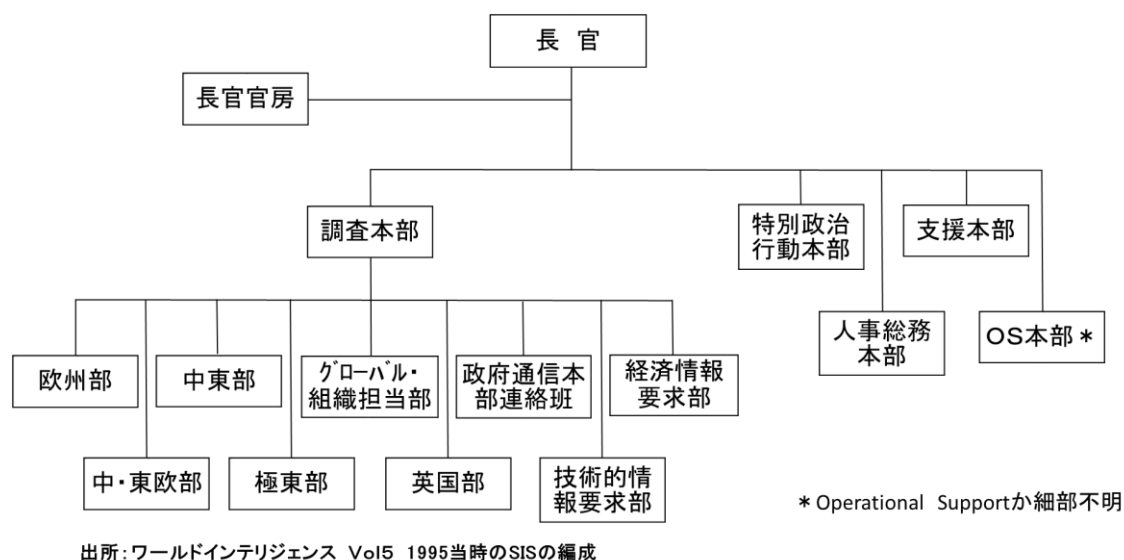


図 21 機密情報サービス (SIS=MI6) 組織図

²³⁹ Intelligence and Security Committee of Parliament Annual Report 2012-2013 <<http://isc.independent.gov.uk/committee-reports/annual-reports>> (2016/2/28)

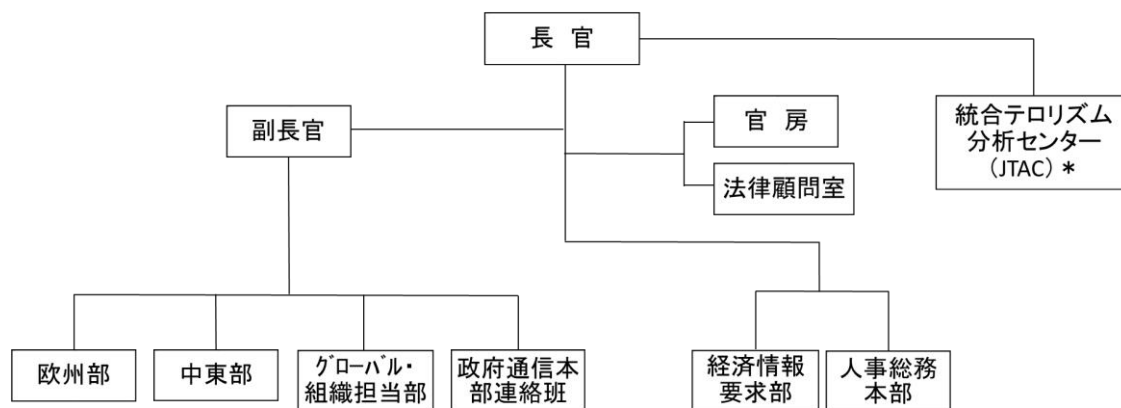
²⁴⁰ 小谷編著 (2007 年)、前掲書、71 頁。

1931年にその職務が拡大し、国際的に活動する共産主義者による破壊活動の阻止やファシズムへの対抗も所掌に含め英国の安全保障に対するほぼすべてに権限を与えられ、保安部（SS：Security Service、名目的にはMI5と呼ぶのを止めた）となった。同時に国家の安全保障に関する脅威の幅広い分析の責任を引き受けることになった。しかしながら、保安部の役割はテロリズムの増加や冷戦の終結に伴い大きく変化した。

1989年SSの役割は、保安部法1989（Security Service Act1989）に規定されているが、これはSSに初めて法的な根拠を与えたものである。SSは内相の管轄下で行動し、組織の機能は、国家を保安すること、特にスパイ、テロリズム及び破壊工作、外国の工作人員による活動及び政治的または暴力的手段による転覆を意図するまたは議会制民主主義をひそかに弱体化しようとする活動から守ること、英国の外からの活動、意図または人物による英国の経済的利益に対する脅威から防護すること、重大な犯罪を阻止または予防するため警察や法執行機関に対する支援活動を行うことである²⁴¹。SSの業務は、法執行機関と非常に近いが、スタッフには逮捕権や強制捜査権はない。起訴に至る可能性が高い場合には、それぞれの権限に基づいて必要な行動が取れる警察、検察、移民局または税関などと密接に調整する。また、2003年には、SS長官の下で統合テロ分析センター（JTAC）という他省庁共同機関が設立された。

²⁴¹ National Intelligence Machinery, London, the Stationery Office, 2010, pp10-11.

これらの機能を満たすため SS は、以下の事を行う。情報収集、分析、評価により脅威を調査する。脅威の発生源に対抗する。脅威の特質や関連する防護的セキュリティー手段に関し政府や他の組織に助言する。脅威との戦いにおいて他の機関、組織、各省庁を支援することである。SS の要員数は、3961 名 (2011/12) である²⁴²。



* SSの組織外だがSS長官が監督

出典: ワールドインテリジェンス Vol5 1995当時のSISの編成

図 22 保安部 (SS=M I 5) 組織図

8 政府通信本部 (GCHQ)

アマチュアリズムが主流であった英国の情報体制の中で、暗号解読は唯一例外的にプロの情報スタッフによって行われていた。その伝統は、英国軍に受け継がれ、第一次大戦が勃発すると英国海軍の暗号解読官は、ホール海軍情報部長により ROOM40 と言われる部局に召集され活躍した。この部局を存続させるために出来たのが政府暗号学校 (GC&CS: Government Code & Cypher School) (ブレッチパーク所在) である。学校との名前は付いているが実態は、暗号解読組織であり、第二次大戦中のドイツの「エニグマ」の暗号を解読したことで有名である。1946年既に7,000名にスタッフを擁していた政府暗号学校は、

²⁴² Intelligence and Security Committee of Parliament Annual Report 2012-2013 <<http://isc.independent.gov.uk/committee-reports/annual-reports>> (2016/2/28)

政府通信本部（GCHQ）へと改組されロンドンへ移転した。1952年には現在本部が所在するチェルトナムに移転した。また、第二次大戦中からシギントの協力関係にあった英米は、1946年3月5日にBRUSA（後にUKUSA[ユークーサ]として知られる）協定を結び戦後も協力関係を継続することを決めた²⁴³。その後、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドなども逐次参加し、地球規模での通信傍受ネットワークに参加している²⁴⁴。2003年には、3億3000万ポンドをかけたGCHQの新庁舎（通称ドーナツ）が完成した。GCHQの要員数は6132人（2011/12）²⁴⁵、予算は非公開であるが約4億ポンド²⁴⁶と推定される。

9 国防情報部（DI）

陸海の軍情報部は19世紀に遡る歴史があるが、現在の形式となったのは1964年陸海空軍3省が国防省として統合された折に、各軍情報部と文民組織の合同情報局（JIB）を合わせて国防情報参謀部（DIS：Defence Intelligence Staff）を創設した²⁴⁷。DISは、2009年に国防情報部（DI：Defence Intelligence）に改名された。

国防情報部は、国家情報機関の不可欠な構成組織であるが、他の3つの情報機関（the Agencies）とは多くの重要な点で異なっている。国防情報部は独立した組織ではなく国防省を構成する一部である。国防情報部は、3軍及び文民のスタッフから専門家を集めており、国防費により運用されている。国防情報部は、公然及び非公然の情報源による総合的情報分析（オール・ソース・イン

²⁴³ <https://www.nsa.gov/public_info/declass/ukusa.shtml>（2016/2/28）

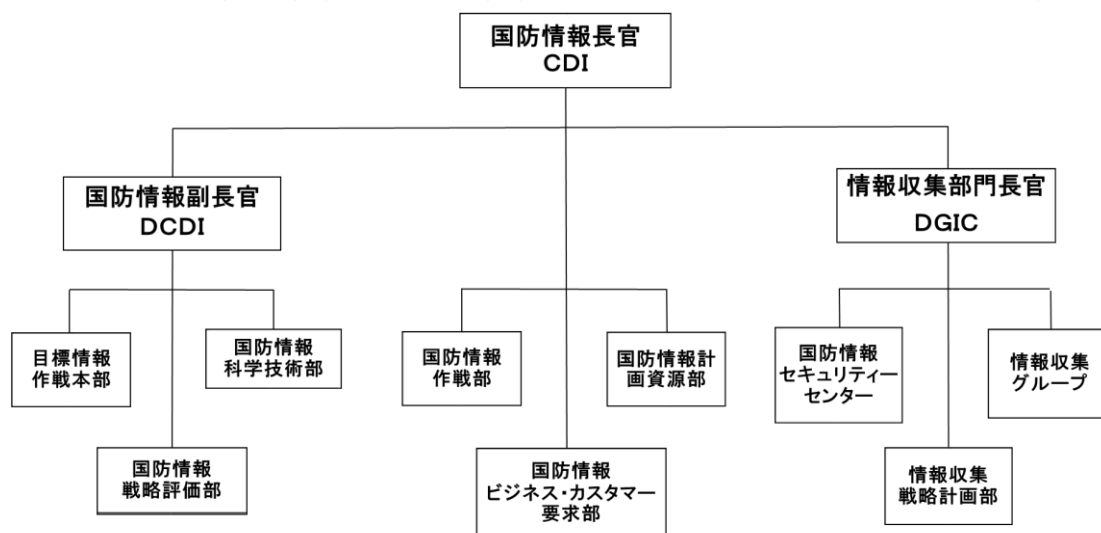
²⁴⁴ これらの国の5つのシギント機関は、それぞれの領土に通信傍受基地を設置し、世界中のシギントを傍受し共同のコンピューター検索システムで管理している。このシステムのコードネームが「エシュロン」とされる。

²⁴⁵ Intelligence and Security Committee of Parliament Annual Report 2012-2013 <<http://isc.independent.gov.uk/committee-reports/annual-reports>>（2016/2/28）

²⁴⁶ 軍事研究 2007年3月号別冊 ワールド・インテリジェンス Vol 5 34頁。

²⁴⁷ DISは、2009年にDI（Defence Intelligence）と改名された。

テリジェンス・アナリシス) を行っている。国防情報部は、政策策定者、危機管理、軍事力整備を支援するため情報の評価を提供する。それらは政府の他の部門と同様に国防省、軍の指揮官、展開している部隊などに使用され、そして



出所：『世界のインテリジェンス』、軍事研究『ワールド・インテリジェンス』2007年3月号などを基に作成

図 23 国防情報部（DI）組織図

JIC を支援している。さらに、そのような分析に加え情報部は、軍事作戦を直接支援するとともに、他の情報機関の作戦を支援するために情報を収集する。情報の収集は、調査権限規制法 2000 に規定されている手順に従って行うことが認可されている。国防情報部は、地図や図表の作成を含む広範囲の空間地理情報業務及び、国防情報セキュリティセンターにおける情報に関連する教育なども供給している²⁴⁸。職員数は約 4,500 人²⁴⁹とされている。

10 英国のインテリジェンス文化の特徴

²⁴⁸ National Intelligence Machinery, London, the Stationery Office, 2010, pp13-14.

²⁴⁹ 小谷編著（2007年）、前掲書 74 頁。

フィリップ・デイビス等の先行研究によれば、英国のインテリジェンス・コミュニティの背景にある文化は次の2点に纏められる²⁵⁰。

第1に、英国においては行政府内の各組織の間及び立法府と行政府の間にコリジアリティ (collegiality: 同輩的協力関係) と呼ばれるインフォーマルかつ主体的な協力関係の文化が構築されている。さらに、こうした文化の結果、英国のインテリジェンス・コミュニティには各組織間で主体的な合意形成が得られやすい文化がある。

第2に、コリジアリティと合意形成の文化に加え、英国のインテリジェンス・コミュニティは米国等に比較して簡素であることから、インテリジェンス・コミュニティ内において無用な組織間の権限争いや官僚主義的競争が比較的起きにくい文化「国益に向かって各省庁が一丸となって取り組む文化」がある。

これを換言すると「セクショナリズム (ストーブパイプ) が抑制されている文化」と言うことができる。と考える。

コリジアリティの文化が形成された要因としては、次の3点が指摘されている²⁵¹。第1に歴史上の様々な難局に対処するにあたり「政策とインテリジェンスの良好な協力関係」が重要な役割を果たしたという「歴史上の記憶」が英国社会及び政府内において共有されていること、例えばスペイン無敵艦隊との対決という国難に際し、インテリジェンスが決定的な役割を果たした「エリザベスとウォルシンガム」の物語は、今も英国人に共通の記憶となっている。そしてこの物語が暗示するものは政策サイドと情報サイドの緊密な関係がなにより大切だということである²⁵²。第2に情報サイドの社会的地位の高さを挙げることができる。第3に中立的な官僚機構の歴史が確立されていることである。と

²⁵⁰ 小林 (2014 年)、前掲書、246-247 頁。

²⁵¹ 小谷編著 (2007 年)、前掲書、97-99 頁。

²⁵² 中西輝政 『大英帝国衰亡史』 PHP 研究所、2015 年 64-67 頁。

りわけその中核的役割を果たしているのが内閣官房長官であり、インテリジェンスの領域でも政策サイドと情報サイドをつなぐ接点となっている。

また、インテリジェンス・コミュニティが比較的簡素で機関間の権限重複も少ない背景には、英国においてインテリジェンスは、「間接的に、もしくは秘密裏に得られた特定の情報」の意味を持ち、インテリジェンスの定義が米国よりも狭いため、その結果としてインテリジェンス機関が少数であることも関係していると考えられる²⁵³。

第2項 イスラエルのインテリジェンス組織

1 インテリジェンス組織の歴史

イスラエルのインテリジェンス・コミュニティの源流は、イスラエルの建国(1948)以前にさかのぼる。パレスチナ地方のユダヤ人共同体の軍事組織の中の情報組織として1940年前後シャイが創設された。基本的にイスラエルのインテリジェンス・コミュニティはイギリス型を踏襲しており、このシャイと英情報部との協力活動がその後のイスラエルのインテリジェンス組織形成に大きな影響を与えたと考えられる。

1948年5月15日のイスラエル独立後、シャイを解体して新たな情報機関の設置が検討され、同年6月30日イスラエルのインテリジェンス組織として、軍事情報部であるアマン、保安任務を行うシン・ベト（後のシャバク）、対外情報組織である外務省政治局（後のモサド）が誕生した。

2 インテリジェンス・コミュニティの概要

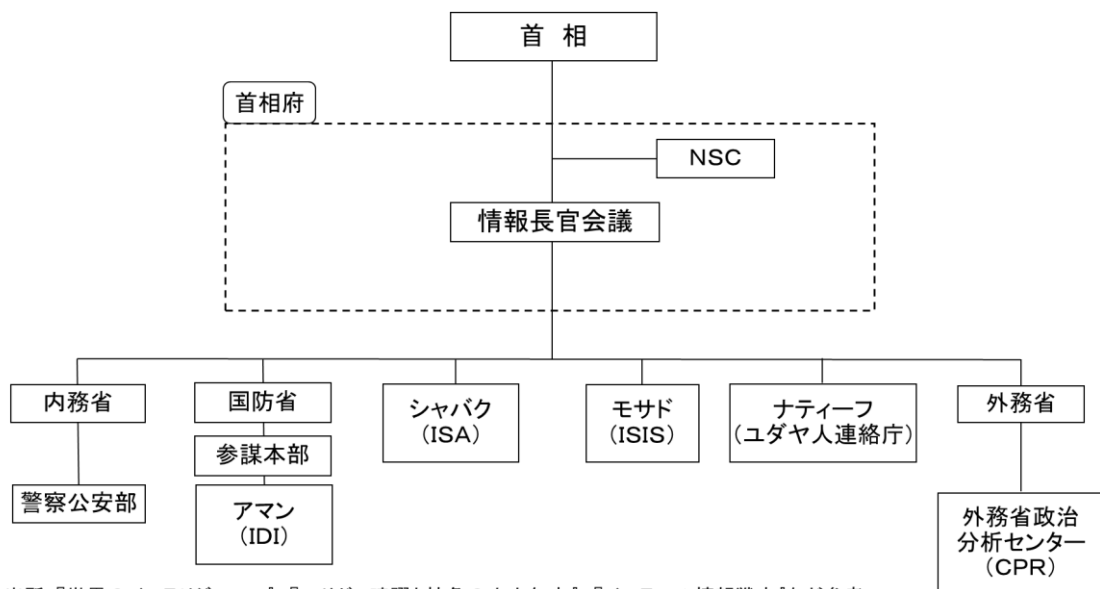
²⁵³ Philip H.J.Davies, “Intelligence Culture and Intelligence failure in Britain and the United States”, Cambridge Review of International Affairs, Vol.17, No.3, 2004, p500, pp503-509, 517-518.

イスラエルにおいては、アマン、シャバク、モサド、これら3つの情報機関がインテリジェンス・コミュニティの主要な構成要素であり、この基本構造は現在も変化していない。このように、各情報機関は軍事情報部のシャイから派生した経緯があるため、現在でもそれを受け継ぐ軍事情報部のアマンに人員や予算が集まっている。

人員もまずアマンに多くの情報スタッフが集められ、その後モサドやシャバクに移っていくという人事制度が確立しているようである。

これら3機関の人員の合計は、1万2000～1万5000人ぐらいと推察されるが、この数はイスラエルの人口(約700万人)の約0.2%にも上りかなりの規模である。もし、仮に日本が同じ人口比でこれだけのコミュニティを作り出そうとすれば、20万人を超えるインテリジェンス組織の要員が必要となる。

この数字からだけでもイスラエルがインテリジェンスに国家生命をかけているということが理解できる。



出所:『世界のインテリジェンス』、『モサド 暗躍と抗争の六十年史』、『イスラエル情報戦史』など参考

図 24 イスラエルのインテリジェンス・コミュニティ

3 情報長官会議・NSC

イスラエルでは国内外情報を統合、検討するため 1949 年首相府に情報長官会議が設置された。会議の出席者は、アマン長官、モサド長官、シャバク長官、警視総監、外務省政治分析センター長、テロ対策責任者などであり、議長はモサド長官が務める。同会議は英国の合同情報委員会（JIC）に近い機能を保持している。会議の内容は、モサド長官を通じて首相に報告される。

イスラエル版 NSC は 1999 年 3 月 7 日に首相府に設置されており、議長は代々現役の少将が務めてきた。米国の NSC と同様に、長期的視野からの戦略立案、政府への提言をその任務とし、NSC を設置したベンヤミン・ネタニヤフ首相は、「イスラエルの脅威となる大量破壊兵器及び弾道ミサイルについての調査」を優先事項と定めた。しかし、イスラエルの NSC はいまのこともあまり機能していない。そもそも NSC の設置がネタニヤフ首相とイツハク・モルデカイ国防相の政争の産物であり、ネタニヤフ自身も NSC が機能するとは信じていなかったようである。さらに、NSC は設置以降、4 人もの議長が入れ替わっており²⁵⁴、NSC 議長の首相への影響力は皆無に等しいとも言われている。また、近年のイスラエルの政権は短命活連立政権でもあるため、統一した長期的戦略を提示できないこと問題となっている。実質的な決定は、首相、国防相、法務相、国内保安相からなる少数の行政委員会で行われることが多く、このような政策決定過程が NSC を骨抜きにしていると考えられる²⁵⁵。

4 イスラエル国防軍情報部（IDI 通称アマン）

アマン（AMAN）はイスラエル軍事情報部の略称である。1976 年の国家安全保障憲章によればアマンの任務は以下のとおりである。

²⁵⁴ 2006 年までの状況だが、その後も 1、2 年おきに入れ替わっており、2013 年の議長が 9 人目である。そのため、議長の影響力についても本が書かれたときと同様の評価と考えられる。

²⁵⁵ 小谷編著（2007 年）、前掲書、334-335 頁。

・国防政策、軍事計画、流動的な安全保障環境に対する情報評価を行い、その評価を国防軍及び政府に伝達すること

- ・国防軍における情報保全
- ・作戦行動に関するメディアの検閲
- ・軍事情報の収集
- ・地誌情報の収集、作成及び配布
- ・インテリジェンス業務のための「特別な活動」の実行
- ・情報の収集、防諜分野における情報ドクトリンの作成
- ・海外への武官の派遣

アマンはインテリジェンス・コミュニティの中で最も規模の大きい組織で人員は約 8,000 人である²⁵⁶。外国の軍事情報の収集のほかに国家レベルでの情報分析も担当しており、政府に対して危機を警告することはアマンの役割といわれている。この点が、情報収集機関に特化しているモサドやシャバクとは異なる。また、アマンはイスラエルの安全保障政策と外交政策の決定に助言を与えるが、国防相と参謀総長に隷属しており、その点も首相直属であるモサドやシャバクとは異なる²⁵⁷。

さらに、アマンには技術情報（TECHINT）収集能力がある点も他の機関とは異なる。アマンは情報収集組織、分析組織、管理部に分かれている。情報部の中には、（衛星）画像情報を収集する 9200 部隊、通信情報を収集する 8200 部隊、人的情報を収集する 504 部隊、公開情報収集する Hatsav が存在している。9200 部隊は空軍情報部と協力し、偵察機による情報収集（VISINT）も行っている。さらに陸海空部隊からの情報もアマンで集約される仕組みとなっ

²⁵⁶ 小谷編著（2007 年）、前掲書、308 頁。

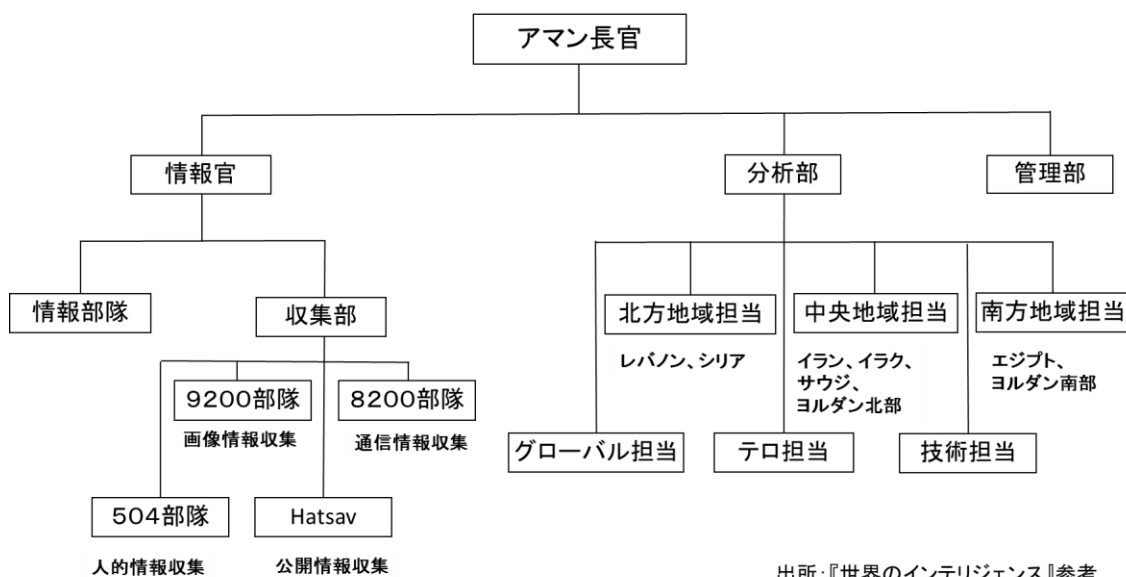
2014 年のミリタリーバランスによれば、イスラエル国防軍の正規軍は 17.65 万人（陸軍 13.3 万人、海軍 9,500 人、空軍 3.4 万人）、予備役は、46.5 万人（陸軍 40 万人、海軍 1 万人、空軍 5.5 万人）である。

²⁵⁷ アモス・ギルボア、エフライム・ラピッド編 『イスラエル情報戦史』 佐藤優監訳、河合洋一郎訳、並木書房、2015 年、28 頁。

いる。

分析部は、3,000～7,000もの人員を有するアマン最大の部局である。この部がこれほどの人員を有しているのは、アマンだけでなくモサドやシャバクといったイスラエルのインテリジェンス・コミュニティ全ての情報を取り扱っているからである。そして分析部はこれらの情報を集約・分析し毎日の「情報摘要」、年に一度の「国家情報見積」を軍及び政府に対して報告している。

1973年の第四次中東戦争（ヨム・キプル戦争）まで、分析部の内部組織は7つの国別の課に分けられていたが、縦割りの弊害のために同戦争における情報見積りの失敗を犯してしまった。その後、組織は地域・機能別になり、北方、中方、南方の地域とグローバル、テロ、技術担当に区分されている²⁵⁸。



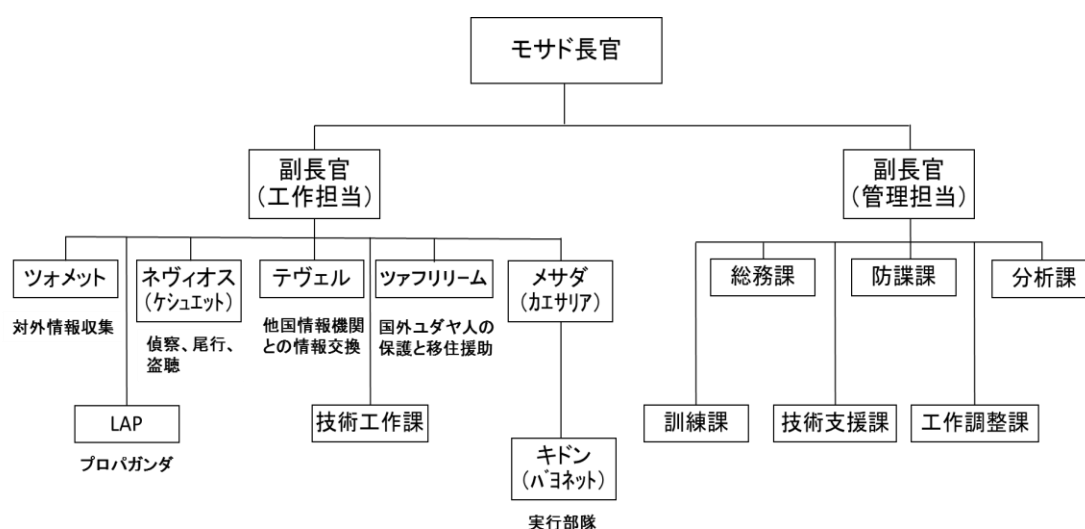
出所：『世界のインテリジェンス』参考

図 25 アマン組織図

²⁵⁸ 小谷編著（2007年）、前掲書、308-311頁を参考。

5 イスラエル秘密情報部（ISIS 通称モサド）

モサドの公式名称はイスラエル秘密情報部（ISIS）である。モサドという名称は「情報・特殊工作機関」を意味するヘブライ語の内の単語である「機関」の意味に過ぎないが、こちらが一般化している。モサドは世界中に張り巡らされた、ユダヤ人情報網によって情報収集活動や特殊作戦を行う対外情報組織である。長官は政治任命で、基本的には2期8年までで、根拠法はないため、法的には存在しない組織ということができる。



出所：『世界のインテリジェンス』、『モサド 暗躍と抗争の六十年史』など参考

図 26 モサド組織図

しかし公式のサイトなどは存在し、長官の言葉によれば、イスラエルの人々は、長年生存のために戦っているが、モサドの主要な任務は、そのイスラエル人の生存を保ち、その強さを強化することである。その中には、イスラエルの敵国が非通常兵器特に核兵器を手に入れる企てを失敗させ、国外のユダヤ人に対するテロリズムを阻止することであり、それらを達成するためにイスラエル国防軍 (IDF) を支援することである²⁵⁹。具体的任務は以下のとおりである²⁶⁰。

²⁵⁹ <<https://www.mossad.gov.il/eng/about/Pages/DirectorsWord.asp>> (2016/12/3)

²⁶⁰ 小谷編著 (2007年)、前掲書、301-302頁。

- ・イスラエル国外の秘密情報収集
- ・敵国による大量破壊兵器の購入、配備の阻止
- ・国外のイスラエル人をターゲットにしたテロリズムの防止
- ・外務省連絡事務所（世界中のユダヤ人をイスラエルへ召喚する組織）が公式に活動できない地域において、ユダヤ人の帰国を援助する。
- ・作戦、戦略、政治情報の分析
- ・イスラエル国外における特殊工作の実施

モサドは長官の下に、工作担当と行政管理担当の副長官が存在し、多くのミッションは工作担当副長官の下で行われる。モサドの人員は約 2,000 人²⁶¹である。ツォメット (Tsomet) は、部内でも最大の組織であり、対外情報収集の中心的な役割を果たしている。その情報収集はヒューミントが基本であり、必要ならば情報提供者などを雇って情報収集活動に当たる。ネヴィオスは、偵察、尾行、盗聴などにより対象者の監視を行う部署でツォメットの情報収集を支えている。もし、実力行使が必要な場合は、メサダが担当する。メサダの下にはキドンと呼ばれる実行部隊がある。これは、1972 年のミュンヘン・オリンピック事件を引き起こしたテロリスト・グループ「ブラックセプテンバー (黒い九月)」のメンバー暗殺に当たった組織として知られている²⁶²。

6 イスラエル保安部 (ISA 通称シャバク)

正式名称は、イスラエル保安部 (ISA) であるが、イスラエルでは「シャバク」の名の方が良く知られている。「シン・ベト」は 1960 年代まで使用されていた名称で、英語圏ではこちらの方が知名度は高いようである。シャバクは、元々は IDF の第 184 部隊が独立してできたため、設置後しばらくは軍の影響下にあり、1950 年代になって首相府の組織となった。

²⁶¹ <<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/houmu616.html>> 首相官邸 HP (2016/2/27)

²⁶² 小谷編著 (2007 年)、前掲書、302-304 頁。

対外機関であるモサドに対し、シャバクは対内機関で国内での情報収集、防諜担当組織である。シャバクは首相府直轄の組織であり、スタッフ数は、およそ 2,000 人～5,000 人と推察される。根拠法は 2002 年 11 月 16 日に制定された通称「ISA 法」である²⁶³。

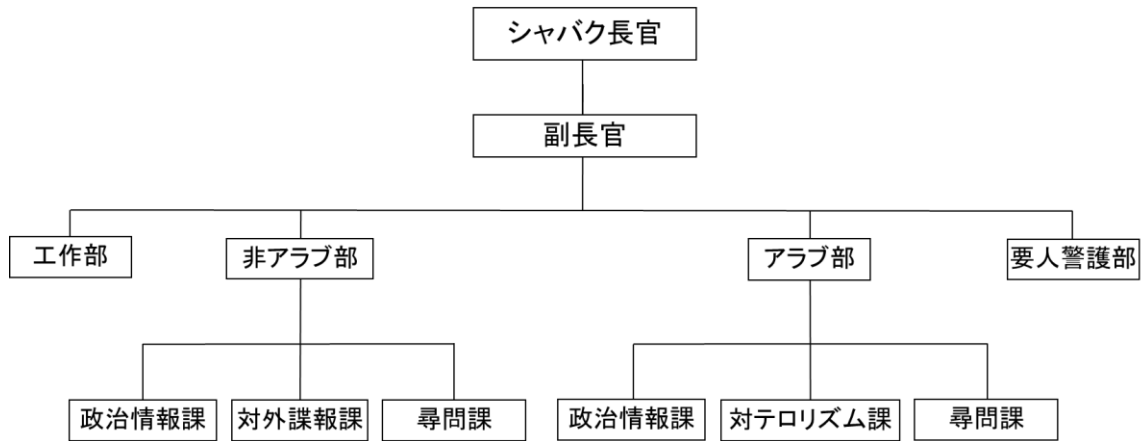
シャバクの主な任務は、国内における過激派の監視、テロ活動の防止、要人警護である。イスラエルにおいては警察の役割は限定的で、国内防諜活動のほとんどをシャバクが担っている。また、対象がテロリストの場合、シャバクは軍、または警察の特殊部隊と連携することが多い。

現在の組織は、非アラブ部とアラブ部の主要な二課と工作部及び要人警護部からなっている。

非アラブ部は、国内の過激派、テロリスト、共産主義グループの監視を任務とした第 1 課と、イスラエル国内におけるソ連情報機関に対する防諜活動を担っていた第 2 課が、1960 年代終わりに合併し非アラブ部または防諜部と呼ばれるようになった。アラブ部は、国内におけるアラブ人の政治活動を監視する任務を有していた第 3 課と、パレスチナ自治州で PLO に関する情報収集活動を行っていた第 4 課、通称アラブ課が合併してできた。また、シャバク設立時に

²⁶³ 小谷編著（2007 年）、前掲書、304-306 頁。

は通称「AL」と呼ばれる海外からイスラエルへの新規移住者を監視するセクションが設けられていたが、現在は廃止されている²⁶⁴。



出所:『世界のインテリジェンス』

図 27 シャバク組織図

7 イスラエルのインテリジェンスの問題点

イスラエルのインテリジェンスは、基本的にはイスラエルという国家の存続、すなわち国家の安全保障に関わる情報に収斂される。より具体的に言えば、イスラエルに隣接する国家の軍事動向とイスラエル国内外のテロリストやパレスチナに対する監視を怠らなければよいのである。このような明確な目的とそれに対する的確な情報活動によって、イスラエルのインテリジェンス組織は世界的に高い評価を得ている。

しかしながら、そのように評価の高いイスラエルのインテリジェンスが保有する問題点を、小谷賢は次のように指摘している²⁶⁵。

イスラエルのインテリジェンスは目標が具体的かつ限定的であるがゆえに、戦術的なインテリジェンスに偏りがちであるという指摘もできよう。確かにモ

²⁶⁴ 小谷編著（2007年）、前掲書、306-308頁。

²⁶⁵ 同上、332-334頁。

サドやシャバクの個々の活躍によって、イスラエルが卓越したインテリジェンス能力を有しているということはできるがそれらの多くは、治安維持や対テロリスト活動などの戦術的な運用であった。しかし、イスラエルを取り巻く冷戦後の地政学上の変化に対し、外周戦略に代わる長中期的な戦略が見いだせずインテリジェンスが有効に機能できていないように見える。

イスラエル建国時のイスラエルの外周戦略は、シリア、ヨルダン、エジプト、イラクなどの周辺アラブ諸国に対抗するために、その外側に存在するトルコ、イラン、エチオピアなどとの関係を樹立することを実現するために活動することであった。しかし、イスラエル建国から半世紀たったいま、中東の地政学は大きく変化してきた。エジプト、ヨルダンとイスラエルの関係は比較的安定し、イラクのフセイン政権は崩壊し混乱が続いている。逆に周辺のイランは核兵器の開発に乗り出し、イスラエルの潜在敵国となった。エチオピアは1970年以降ソ連の勢力圏となり、冷戦後は混乱したままである。

また、イスラエルは最重要同盟国である米国の動向にもあまり敏感だとは言えない。イスラエルは米国と情報協力関係にありながら、米国内でポラード事件²⁶⁶のようなスパイ活動を行っており、さらにそれが公になってしまってい

²⁶⁶ ジョナサン・ポラードは、米海軍犯罪捜査局 (Naval Criminal Investigation Service) で分析官として勤務していた人物である。ポラードは、1984年から逮捕されるまでの17ヶ月の間に、アラブ諸国、パキスタン、ソ連などの核、軍事、技術に関する (アメリカに関してではない) 機密文書約800点をイスラエルに渡していたことが発覚し1985年に逮捕され終身刑となった。The National Security Archive December 14 2012 <<http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB407/>> (2015/3/23)

1985年に米国でイスラエル政府のためにスパイ行為をしたとして終身刑になり、服役中の元米海軍情報分析官 (60) が、11月に仮釈放されることが明らかになった。

仮釈放されるのは、ユダヤ系の米海軍情報分析官だったジョナサン・ポラード受刑者。機密文書をイスラエル側に渡し、報酬を受け取っていたとしてスパイ容疑で逮捕された。米国とイスラエルは事実上の同盟国だが、この事件で両国関係がぎくしゃくするきっかけとなった。イスラエル政府は釈放を求め続けていた。

イスラエルは、ネタニヤフ氏が1期目の首相を務めていた98年にも、米政権にポラード受刑者の釈放を求めた経緯がある。その後も、中東和平交渉を進める「取引」として釈放が検討された。今回の仮釈放の方針は、イスラエルが反対するイラン核協議が最終合意に達した直後だった。

る。衛星情報についても、米国は衛星情報をイスラエルに提供しつつも、イスラエル情報でのシャッター・コントロール²⁶⁷も実施してきたが、結局イスラエルは自らの衛星を持つことを望んだ。おそらくこれらイスラエル側の行動は、戦術的な情報収集の必要性から実行され、短期的には有益なものであろうが、長い目で見た場合、米国との同盟関係に亀裂を生じさせるような活動が割に合うのかを考慮しなくてはならないであろう。最もこれは、他国の情報に依存してはならないという、イスラエルのインテリジェンスの特徴を表しているともいえる。「他人から気まぐれに与えられるパンくずで飢えをしのごうとするのは、とても不自由で困難なことだ。独立独歩の力があれば、もう一段高みへと登っていける。」（メイル・アミト 1962-63 アマン長官、1963-68 モサド長官）

第3項 フランスのインテリジェンス組織と文化

1 インテリジェンス組織の歴史²⁶⁸

フランスの情報機関の誕生は、17世紀のルイ13世(1601-1643年)の時代にまで遡ることができる。このフランス初の情報機関を組織したのは、リシュリュー宰相であり、実務に当たったのは彼の配下のジョセフ神父で、非常に多くのエージェントを用い対外情報・公安活動に従事させていた。

オバマ政権はイラン核合意をまとめたばかりだが、ホワイトハウスは、核合意に強硬に反対するイスラエルに配慮したとの観測を否定した。

『イスラエルのスパイ、米が仮釈放へ 核合意への配慮否定』朝日新聞デジタル版 2015年7月29日

²⁶⁷ シャッター・コントロール (shutter control) とは、偵察衛星の撮影対象を規制すること。例えば、米国は自国に不利となる恐れがある場合に、商用の対象地域を指定して撮影やその販売を大統領令で禁止したり、米国の偵察衛星技術を利用している他国の衛星にあらかじめ組み込まれた機能として特定地域の撮影を行なえないように任意のタイミングで規制をかけたりしていたとされる。その後、アフガン戦争やイラク戦争時には米国防総省がイコノス民間衛星の画像を排他的に買占め、他者がたとえ金銭によってこれらの情報を入手しようとしても、買えないようにしていたとされる。

²⁶⁸ 小谷賢編著、前掲書、223-248頁を参考。

ルイ 14 世(1638-1715 年)の時代になると、情報活動は外交よりもむしろ公安活動に重点が置かれるようになるものの、暗号解読活動、海外での情報活動も盛んにおこなわれた。それは当時のフランスが海外での権益や商業上の利益を追求していたからであり、例えば 1711 年には、チリやペルーの港にまでエージェントが配置されていた。

ルイ 15 世 (1710-1774 年) の治世には、「国王の秘密情報部(Secret du Roi)」が創設された。情報部長を務めたのがシャルル・ド・ブログリーで、瞬く間に広範囲に及ぶエージェントのネットワークを確立した。ルイ 16 世(1754-1793 年)の時代にも、これらの情報部員はフランスの対外活動で活躍をつづけた。その最も成功を収めた例は、アフリカ独立に関わる工作であった。

ナポレオンが帝政(1804-1814, 15 年)を開くと、情報活動、とりわけ軍事情報活動が重視されるようになった。ナポレオンは組織的にエージェントや情報提供者を利用し、参謀本部に情報を伝えさせた。

王政復古(1814-1830 年)から第二共和制(1848-1852 年)、第二帝政(1852-1870 年)の時代には、情報活動の慣行は廃れた。この情報活動の欠如が、普仏戦争(1870-1871 年)でのフランスの無残な敗北をもたらすことになる。

近代的な意味のフランス情報機関の創設は、普仏戦争最後の戦いであったセダンの戦い(9 月 2 日)の翌日から始まる。セダンでの敗北の翌日、後に四期に渡り首相を務めることになるシャルル・ド・フレシネによって偵察局が設けられた。1874 年には、参謀部第二部が創設され、情報部(SR)も公式に統計課の名目で参謀第二部に直属することになった。1878 年には特別情報部が創設され、ドイツの軍備並びに作戦計画に関する情報の入手を主目的とした。19 世紀後半のシグント能力の拡大により、フランス軍情報部は確実に成果を上げるが、1894 年、ユダヤ系の家系に生まれた有能なフランス人士官であるドレフェスにスパイ容疑がかけられ、フランス軍情報部を揺るがす大きなスキャンダルが勃発した。これは、参謀第二部に対する国民の信頼が失われただけでなく、ユダヤ人問題を巡って国論が二分されることとなった。その結果 1899 年

フランス軍情報部が担当していた防諜業務が内務省の管轄に移されることになった。

20世紀初頭のフランス情報活動の特徴は、軍情報部や公安局による積極的なシグント活動と政治家によるインテリジェンスの誤用であった。ドレフェス事件の影響で、軍情報部の活動は弱体化していたが、オーストリア、イタリア、ドイツを対象とする情報収集活動は引き続き行われており、第一次大戦が近づくと活動は活発化した。内務省が管轄する治安警察は国境付近で活動しており軍情報部と連携していた。治安警察は、公安活動や防諜活動を通じて対外情報を収集し、トルコ、スペイン、イタリア、モナコの外交暗号を解読し、日露戦争当時は日本の外交暗号も手に入れていた。こうした優れた情報活動にも関わらず、フランス外務省は入手した他国の外交公電をそのまま外交政策に用い、政治家は入手された情報を他の政治家を恫喝するために利用する事例など、入手されたインテリジェンスを適切に利用していたとはいえなかった。

第一次大戦に際してフランスは、優れた暗号解読能力と偵察活動が可能な航空機を多数所持していた。しかし、大戦当初は情報レポートが氾濫し、その上作戦計画立案者が、自ら好きな情報を選んで使用したためフランス軍は、迷走していた。しかし、ドイツ軍が無線の取り扱いに稚拙だったこともあり、徐々にフランス側の情報活動は成果を上げ始め、戦争終盤ではドイツ軍に対し一方的なペースで戦況が推移するようになった。第一次大戦はフランス軍情報部にとって栄光の時代だった。

戦間期、フランス陸軍の参謀第二部と情報部を中心とした情報収集体制は、規模は縮小されたものの維持された。

1940年フランスがナチスドイツの侵攻により降伏した後、ロンドンではドゴールの自由フランス政府が結成され、その情報機関としてBCRA（情報活動中央局）が設立された。BCRAはフランス国内での情報収集だけでなく、レジスタンス勢力の糾合にもつとめ、フランスの指導者としてのドゴールの地位を強化した。1943年11月、ドゴールはDSR/SM（軍事情報公安局）などを統合

し、DGSS（特殊作戦総局）を創設した。1944年9月にはドゴールを首班とする臨時政府が樹立され DGSS は DGER（研究調査総局）と名称を変えた。当時の情報活動の対象は、対ドイツ戦の動向調査、ナチスドイツの戦争協力者追跡に加えて、共産主義者による国内の破壊工作の予防であった。公安活動強化のため、内務省管轄下に RG（情報総局）が再建され、それに加え DST（国土監視局）も創設された。

第二次大戦終了後は、DGER の要員の大規模なリストラがなされ、1946年 DGER に代わって首相直属の機関として SDECE（対外情報防諜局）が創設された。SDECE は、SR（調査部）と CE（防諜部）及び ED（研究配布部）で構成され、それぞれの部は、地域別、テーマ別に分割されていた。SDECE の役割は、「政府に知らせるべき海外のあらゆる情報・文書を調査し、国家の安全保障もしくは国家の治安を損なう可能性のある外国勢力のエージェントを発見し、関連する諸官庁に通知すること」であった。情報収集の対象となっていたのは、ドイツと東側諸国ならびにインドシナにおけるソビエト側のスパイ網であった。また、国内の政情不安を受けて、参謀第二部の強い要求により、第 29 課と呼ばれることになる作戦部が創設され、さらに SDECE の特殊部隊の作戦上の支援部隊として第 11 空挺特別攻撃大隊が創設された。

1958年10月フランス第五共和政が成立し、ドゴールが大統領に就任すると、インテリジェンス・コミュニティにも大きな変化が見られた。首相の管轄下に CIR（省庁間情報委員会）が設立され、情報活動の方向性が定められるようになった。SDECE は大統領に世界情勢に関する状況報告を伝えるようになった。当時の情報活動は、アルジェリアにおける反乱組織の動向とソ連のスパイ活動への対応であった。その後ドゴールのさまざまな要求に対応するため SDECE 内の改組がなされた。課の名称が変更されるとともに新たに渉外局が設けられ、海外の情報機関との連絡業務を担当した。

1970年代は、SDECE は共産主義へ対抗するうえで、米 CIA、独 BND、伊 SISDE、白 SR などと共同歩調をとった。またテロ対策のため、アフリカや中東

諸国と良好な関係を築いた。

1981年ミッテラン政権が誕生すると、インテリジェンスの経験のない初めての文民長官となるピエール・マリオンが長官に充てられた。ピエール・マリオンは、人員削減、総指揮局の創設、コンピューター化の推進など組織の大改革に乗り出し1982年4月、SDECEはDGSE（対外安全保障総局）と名称が変更された。しかし、現場を知らない長官によるドラスティックな改革には、内部の反発も大きく同年11月にはラコスト提督が長官に就任することになった。

1989年、再び文民であるシルバーザーンが長官に就任すると、軍との決別路線がはっきりと打ち出され、DGSEの改革がなされた。通信部・戦略部の創設、行動課を情報部から分離させ、情報収集と工作を同時に行うという戦後のフランス情報部の伝統が絶えることとなった。さらに、人員や予算の増加、コンピューター化、無線傍受施設、人工衛星による情報収集などの推進が図られた。

シラク大統領（1995-2007 在任）の時代には、フランスのインテリジェンス・コミュニティの組織改革は小幅なものであったが、2007年に就任したサルコジ大統領は、大改革を行った。DSTとRGを統合し、DCRI（国内情報中央局）を創設するなど国内公安活動を強化するとともに、議会情報委員会を創設するなど他の欧米諸国に比して遅れていたオーバーサイトを拡充させた²⁶⁹。

2 インテリジェンス・コミュニティの概要

フランスのインテリジェンス・コミュニティは、全体で約12,000名が直接情報機関に勤務しており、さらに、陸・海・空の特殊部隊約4,000名が軍事情報活動に従事している。予算規模は約18億ユーロ（1ユーロ＝117円換算で

²⁶⁹ 落合浩太郎編著、前掲書、46-72頁を参考。

2,106 億円) である²⁷⁰。コミュニティ全体を統括するのが国家情報調整官と国家情報会議である²⁷¹。

2008 年国家情報会議(CNR)が創設されるとともに同会議の準備等を行う国家情報調整官のポストが新設された。国家情報調整官は、大統領への情報機関の窓口であり、大統領官房に属し小規模の支援組織を持つ。大統領が主宰する国家情報会議には首相、内務相、国防相、外務相、経済財務相が常任の委員として参加し、扱う問題により他省庁の代表も参加する。さらに、国家情報調整官、各情報機関の長も出席する。国家情報会議は各情報機関に割り当てる大まかな方針を決定する。現在の国家インテリジェンス戦略において特に脅威と見做されているのは、テロリズム、経済スパイ活動、大量破壊兵器拡散、サイバー攻撃、組織犯罪である。

また、2010 年に設立されたインテリジェンス・アカデミーは、各情報機関に所属する人々の研修の場である。新任幹部のためのコースが用意されており、さらに特別なテーマについてのセミナーなどを定期的を開催し、インテリジェンス・コミュニティ各機関の繋がりを強化するとともにインテリジェンス文化を広めることも目的としている²⁷²。

フランスの情報機関の特徴は、第一にヒューメント能力に優れていることが挙げられる。DGSE は 9.11 テロ攻撃以前、2000 年 10 月にはオサマ・ビンラーディンがアフガニスタンでの会合に出席し、9.11 同時多発テロ計画の実施計画を決定していたこと、2001 年 1 月の時点でアルカイダによる航空機ハイジャック計画を把握していたという。これは、DGSE がヨーロッパの大都市近郊

²⁷⁰ 2015 年 2 月 9 日に国立高等国防研究所で行われたインテリジェンス改革を手掛けている社会党ジャンジャック・ユルヴォフによる講演での説明では、コミュニティ全体の人員は 12,000~14,000 人、予算は、12 億~14 億。

²⁷¹ 落合浩太郎編著、前掲書、72 頁。

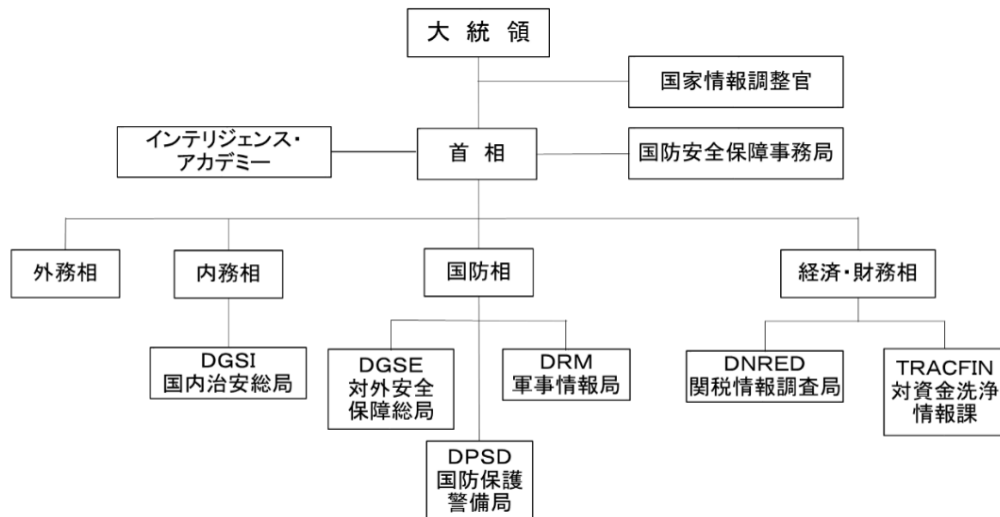
²⁷² 吉田彩子 「フランスのインテリジェンス・コミュニティと近年の改革ー日本のインテリジェンス強化において参考に来ることは何かー」 『インテリジェンス・レポート』 インテリジェンス・クリエイト、2015 年 9 月、91 頁。

で育った若いジハード候補者たちを操作して二重スパイに転向させテロリストの周辺に潜入させることにより入手されたものとされる。

第二の特徴は、名誉通信員制度に在る。これは、一般の国民がフランス情報機関の委託で情報提供を行うものである。

第三の特徴は、情報活動の重点を、テロ対策並びに大量破壊兵器拡散の抑止においている点で、このように主要な目的をはっきり限定させることによる世論の情報機関に対する理解が得やすい。

第四の特徴として、各国の情報機関・関係当局との協力関係が確立されていることである。特に対テロ活動では、フランスの情報機関に対する各国情報機関の信頼は非常に厚いとされる。例えば、DGSEは2013年のマリ介入の際には武装グループの南下に関する警戒情報を出したり、アフリカや中東での仏人人質解放に大きく関与している。このようなことから、フランスは同国が伝統的に影響を持つマグレブ諸国、サヘル地域、サブサハラ仏語圏諸国、及び中東において特に活発なインテリジェンス活動を行っている²⁷³。



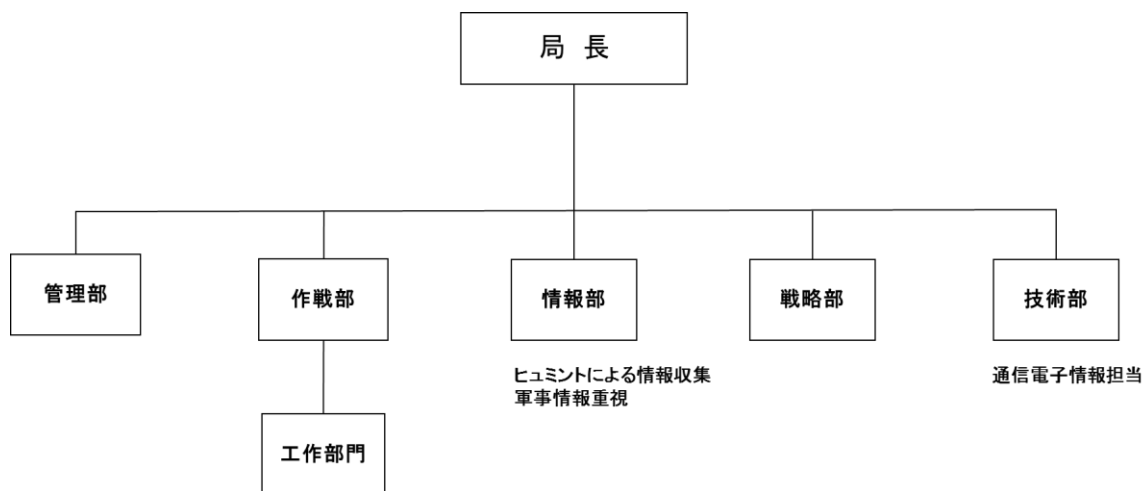
出所：落合浩太郎編著『インテリジェンスなき国歌は滅ぶ』などを基に作成

図 28 フランスのインテリジェンス・コミュニティ

²⁷³ 同上、99-100 頁を参考。

3 対外安全保障総局 (DGSE)

DGSE は、国防省の管轄下にある主たる対外情報機関である。DGSE の 2011 年度予算は、5 億 4350 万ユーロで要員は 4,759 名そのうち 3 分の 2 が文民で残りが軍人である。組織は管理部、作戦部、情報部、戦略部、技術部などから構成されている。作戦部は、フランスの安全保障に関わる情報を調査・利用し「政府によって委託されるすべての活動」に従事する。情報部は、情報収集とそれらを統合する。戦略部は、DGSE の公式の窓口である。技術部はシグント担当専門部署である²⁷⁴。



出所: 吉田彩子「フランスのインテリジェンス・コミュニティと近年の改革」FSA(全米科学者連盟)資料などを基に筆者作成

図 29 対外安全保障総局 (DGSE) 組織図

DGSE は総合的な情報収集手段 (HUMINT、SIGINT, IMINT) を保有している。また、工作部門 (SA 約 900 人) を使ってフランスの国益にかかわる地域、特に紛争地域において秘密工作活動を行う。SA は対テロ人質奪回作戦など軍の

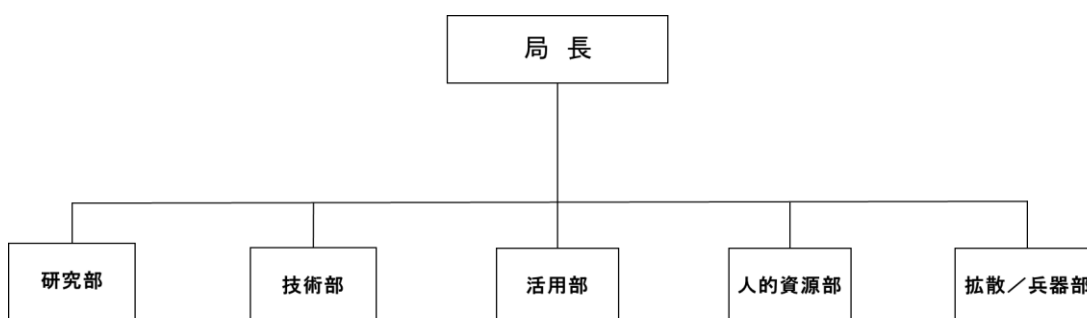
²⁷⁴ 落合浩太郎編著、前掲書、75-76 頁を参考。

特殊部隊 COS と協力することもあるが、COS は秘密工作を行わない²⁷⁵。

4 軍事情報局 (DRM)

イラクのクウェート侵攻と湾岸戦争の勃発において、フランス情報機関は自前の情報収集能力の貧弱さを露呈した。その教訓は、1992 年の DRM の創設やスパイ衛星ヘリオスの導入(1995 年)につながった。DRM は統合参謀本部に所属し、主として軍事情報とイミントを担当している。DRM は、画像収集・解析、エリント収集・解析などの関連組織と能力を有している。

人員は約 1,600 人(軍人 70%、文民 30%)。軍事情報の方向性を定め企画・実行、軍事作戦における情報活動の支援、国防大臣、統合参謀総長及び各軍司令部に必要な資料や現状把握を目的とした情報を提供する²⁷⁶。



出所: 吉田彩子「フランスのインテリジェンス・コミュニティと近年の改革」FSA(全米科学者連盟)資料などを基に筆者作成

図 30 軍事情報局 (DRM) 組織図

²⁷⁵ 吉田、前掲書、92 頁。SA は 2013 年 1 月 12 日、ソマリアで拉致されていた私人 (DGSE・SA のエージェント) 奪回作戦を行ったが、失敗し 3 人が死亡した。

²⁷⁶ 同上。

5 国内治安総局 (DGSI)

1907年に創設されたRG（中央総合情報局）と1944年に創設されたDST（国土監視局）を統合して2008年に創設されたDCRI（フランス版FBIと呼ばれた）は、2014年4月にDGSIに改編された。DCRIは内務大臣の下の国家警察総局(DGPN)の管轄下にあったが、DGSIは内務省直轄となり、より独立した動きが取れるようになった。国内での防諜活動を行い、外国人スパイや経済スパイの摘発、テロリストや過激派の破壊活動の阻止、サイバー犯罪の取り締まりを行う。人員は約3,200人である。DGSIは情報部、作戦部、技術部、管理部、監査部などで構成されている²⁷⁷。

6 フランスのインテリジェンス文化の特徴

多くのフランス人にとって、インテリジェンス (renseignement) はけっして良いイメージを持った言葉ではない。例えば、1973年に国土監視局(DST)が仏紙カナル・アンシェネにマイクを仕掛けようとした事件、1985年対外治安総局(DGSE)が、グリーンピースの活動船レインボー・ウォリア号を爆破した事件など、過去にインテリジェンス機関が、メディアを騒がせた事件も数多くある。そのため、インテリジェンスの世界は怪しげで不透明な謎の世界であるということである。また、インテリジェンス専門家の間でも、長い間「米国や英国などアングロサクソンと比較するとフランスはインテリジェンスを理解する文化に欠けている」と言われ続けてきた²⁷⁸。したがって、若手エリート層の間でも、「スパイは紳士の職業」とする英国とは異なりインテリジェンスで働こうとする人は最近まで多くなかった。

しかし、最近では、インテリジェンス・コミュニティーという考え方が定着し、政治家、官僚、若者の間でもインテリジェンス分野に抵抗があった人々の

²⁷⁷ 同上、93頁。

²⁷⁸ 同上、97頁。

関心と理解が深まってきている。その背景としては、政府側が「インテリジェンス機関はミステリアスな機関ではなく、行政機関であり、国政を行う政府のために活動する機関であること」、そして「たとえインテリジェンス機関が独特な機関だとしても国民がその重要な役割（国益、国民の安全を守る）を理解すべきこと」を伝える必要性から、イメージ改善を行っていることが挙げられる。さらに、グランゼコール²⁷⁹や大学でのリクルートを数多く行うなどにより、若手エリート層にも興味を持つものが増えてきている²⁸⁰。

第4節 中間型（日本のインテリジェンス組織）

中央集権型及び委員会型が並存する我が国のインテリジェンス・コミュニティーを中間型とする。

我が国の近代的なインテリジェンス組織は、明治時代に見られるが、第二次大戦によりその継続性は断たれ、戦後新たな体制を構築していくこととなった。戦後の体制構築の過程において米国のCIAが中央情報長官を兼務する中央集権的情報組織をモデルとしたが、大規模な組織を作ることはできなかった。その後、英国型の情報委員会の強化・活用を目指してきたが、実態としては形骸化してしまった。そのため、中央集権型にも委員会型にも明確に区分できないため、中間型としている。

第1項 日本のインテリジェンス組織の歴史

我が国は四周を海に囲まれ外敵の侵入が困難であったため、古来は大陸国家のように外国から自国を守るためのいわゆる安全保障に関する諸外国の情報については、余り必要性がなかった。戦国時代には、諸国の大名は必死になって情報を収集し政略や戦略を巡らした。戦国時代で情報を最も重視したのは織田信長だと言われており、その伝統を継承したのは豊臣秀吉であり徳川家康であ

²⁷⁹ グランゼコールは即戦力として活躍できるような高度専門職業人を鍛えるフランス独自の高等職業専門学校である。

²⁸⁰ 吉田、前掲書、97-98頁を参考。

った。しかしながら当時は諸国同士の戦いのための国内情報が主であり、外国に関する情報の必要性は少なかった。また、情報収集に携わったとされる忍者は、武士階級より遥かに低い地位に置かれていた。その後、国内が安定した江戸時代には、鎖国政策が取られ日本は世界から隔離され諸外国の情報は長崎の出島から僅かに伝えられるのみになった。そのため対外情報組織が育成される環境ではなかった。陸続きのヨーロッパでは、17世紀以来、国外の動向に関する情報が乏しければ国家の生存が脅かされるという厳しい状況が続いていたため、ヨーロッパ諸国では否応なしに対外情報組織が整備されていった。特に英国では、情報収集に携わるスパイは「紳士の職業」とされているなど日本の忍者と対比すれば情報収集に対する感覚が大きく異なる。

幕末になり、日本も西欧列強による侵略や植民地化の危機が迫るとようやく安全保障に関する諸外国の事情や世界情勢などについての関心が高まっていった。したがって我が国の情報組織も、安全保障の観点から軍の中において発展してきた。

1868（明治元）年、明治政府の最初の行政機関の七科の一つとして軍事を所掌する中央機関として海陸軍務科²⁸¹が設けられた。その後、兵部省となり兵部省内の陸軍部及び海軍部がそれぞれ陸軍省と海軍省に分かれ、逐次それらの外局として陸に参謀本部、海に軍令部が設立された。

日本軍の軍制は、当初陸軍はフランス式、海軍は英国式に倣って作られていたが、次第に陸軍はプロイセンの軍制に倣って作り上げられた結果、軍政、軍令の二元主義を採るようになった。この辺りについて、大江志乃夫は「日本の陸軍はドイツ参謀本部、直接的にはモルトケ時代のプロイセン参謀本部を手本として作られた。陸軍の機構・編成はもとより、軍事理論、参謀将校の養成に至るまでドイツを師とした²⁸²」と述べている。その後海軍も陸軍に倣い二元

²⁸¹ その他、神祇事務科、内国事務科、外国事務科、会計事務科、刑法事務科、制度事務科が設立された。

²⁸² 大江志乃夫 『日本の参謀本部』 中公新書、1996年、8頁。

主義になった。

軍政とは軍隊の編制、兵器の備用、給与、検閲、規律などを始め、主として軍隊維持にかかわる一般的な行政的側面であり、軍令とは、国防計画、作戦計画、平戦両時における兵力の使用など、主として軍隊運用にかかわる統帥的な側面である。この二つの側面において、陸海軍はそれぞれ、二つずつの機関を機構の中央に置き、最高指揮者である天皇に帰属する形をとっていた。すなわち、軍政は陸軍省と海軍省が管轄し、両者は中央行政官庁の中の二省であり、それらの長官である陸・海軍大臣は、国务大臣として天皇を輔弼していた。また、内閣の構成員であると同時に、政府の行政官庁として陸・海軍政を管理し、陸・海軍人を総督し、所轄諸部を監督することを主管事務としていた。

一方、軍令については参謀本部（陸）と軍令部（海）がこれを専掌し、この二つの機関は内閣の外にあって天皇に直属し、その長である参謀総長と軍令部総長は天皇の最高の幕僚長として軍令事項を所掌し、これに関する天皇の命令を一元的に軍内に伝達する役割を持った²⁸³。

政府内に海陸軍務科が設置されて以降、軍部がインテリジェンス整備にも関心を持っていたのは当然の流れである。日本が海外に進出するにつれ、大陸に対する情報収集の必要性が高まり、情報活動が組織化されるようになっていった。軍中央の情報とは、軍令事項であり参謀本部、軍令部の中に組織が設立された。情報と作戦はその時々の方針により、同じ部署にあたり分離されたりした。陸海軍の統合については、明治の中頃に一時期陸海軍の統合参謀機関が成立したが、その後は再び陸海軍に分裂し大戦が終わるまでその状況に変化はなかった。そのため、陸海が統合された中央情報機構も生まれることはなく、陸海軍両組織の情報に関する連携も見られることなく情報組織も独自に発展を遂げていった。

²⁸³ 伊藤 隆 『日本陸海軍の制度・組織・人事』 日本近代史料研究会編、東京大学出版会、1971年、411-432頁を参考。

1 日本陸軍の中央情報組織

1870(明治3)年8月、欧米の軍事視察を終えた山県有朋、西郷従道らは帰国後、陸軍の兵式に当時世界で一番強いとされていたフランス陸軍式を採用し、同年10月に各藩でバラバラであった兵式を統一し改革を推し進めた。

1871(明治4)年兵制が大きく変化し、新体制が整えられ近代的な日本陸軍が始まった。同年4月兵部省陸軍参謀局が設置された。これが参謀本部²⁸⁴の前身(国土地理院の前身の一つともされている)であり、その任務は「機務密謀に参画し地図政誌を編集し並びに間諜通報等の事を掌る」ことであった。間諜隊は、その土地や敵の情勢について諜報活動を行う組織であるが、平時にあっては、地方に分遣され、地理の測量、地図の作成に従事した。また、佐官以下数名が地理図誌の増補を専任した²⁸⁵。

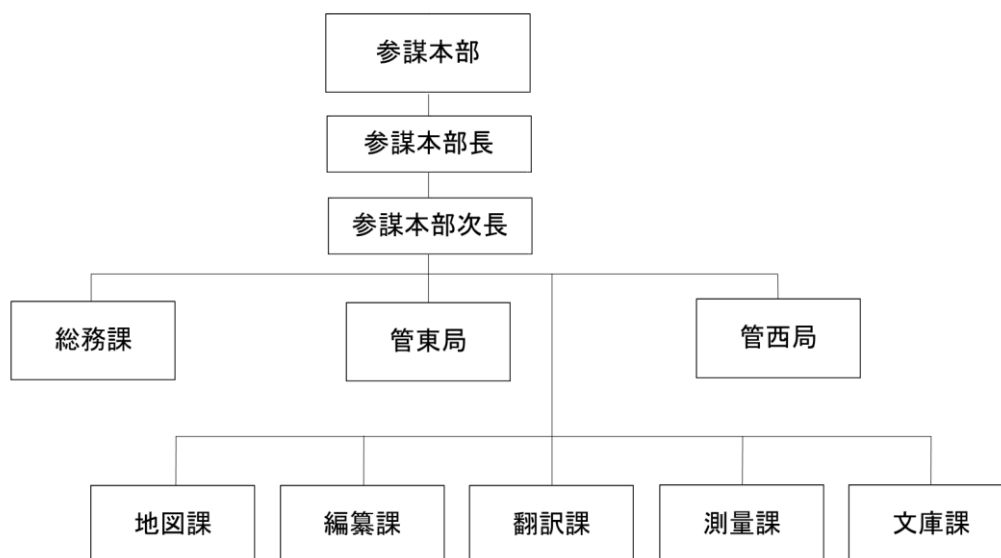
西南戦争の翌年1878(明治11)年にドイツ公使館付きから帰朝した桂太郎は、陸軍省参謀局諜報提理に補職され山県有朋の指示を受けて軍改革に着手した。同年12月陸軍省から参謀局を切り離し、それを基に参謀本部が設置された。やがて陸軍の軍制もフランス式からドイツ式に移行していった。

管東局は第1、2軍管並びに北海道、樺太、満州、カムチャッカ、シベリアの地理政誌の情報収集に、管西局は第3、4、5、6軍管並びに朝鮮、清国沿岸の地理政誌の情報収集にあたる事が定められている。両局の業務を支援するため、局本部に佐官または尉官を課長とする5つの課が編制されている。

²⁸⁴ 参考としたプロイセン参謀本部の人員は、1857年にはモルトケのもとにいた参謀将校は64名、1871年には135名、1888年モルトケが退任するときには239名だった。(ヴァルター・ゲルリッツ 『ドイツ参謀本部興亡史』 守屋純訳、学習研究社、1998年、136頁。)

²⁸⁵ 有賀傳 『日本陸海軍の情報機構とその活動』 近代文藝社、1994年、19頁。

この段階において従来、地図の作成が主体だった参謀本部が、管東局と管西局においては情報と作戦機能も有するようになった。人員的には小規模で中将を長とした 25～50 名程度の組織と考えられる²⁸⁶。



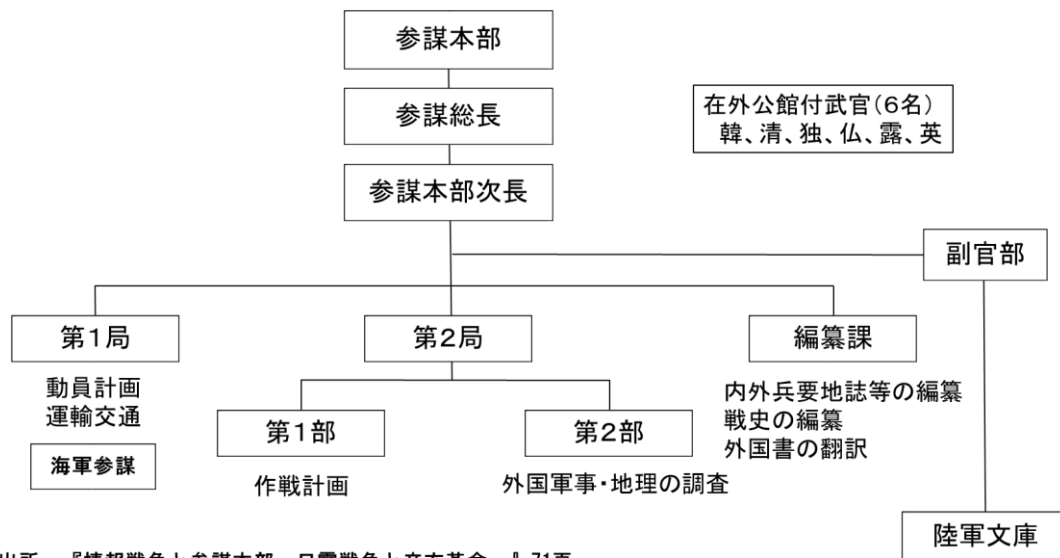
出所：『情報戦争と参謀本部－日露戦争と辛亥革命－』67頁参考

図 31 参謀本部組織図(1878(M11)年)

このように我が国においてはドイツ参謀本部をモデルとして参謀本部が作られたが、当時の「プロイセンを見倣え」という風潮は、普仏戦争に敗れたフランスを筆頭として、ロシア、イタリア、トルコなどにおいても同じであった。

1893年(明治26)には、2局1課制になり第2局が二つの部に分割され1部が作戦、2部が情報を担任することとなった。また在外陸軍武官6名が参謀総長直属の情報機関として明記された。これ以降、在外陸軍武官が活躍することになる。この体制で、日本陸軍は日清戦争に突入した。

²⁸⁶ 佐藤守男『情報戦争と参謀本部－日露戦争と辛亥革命－』芙蓉書房、2011年、49、66、67頁を参考。



出所：『情報戦争と参謀本部—日露戦争と辛亥革命—』71頁、
『日本陸海軍の情報機構とその活動』69頁参考

図 32 参謀本部組織図(1893(M26)年)

1896(明治29)年、日清戦争の経験を踏まえ参謀本部の組織は改編され、定員が100名を越える陣容に拡大した。その理由としては、作戦計画の立案・指導、隷下部隊への参謀派遣及び国外情報収集の強化のためとされている。情報業務は一本化され「外国の軍事及び其の地理、諜報、軍事統計」を所掌する第3部として初めて情報部門が独立した。

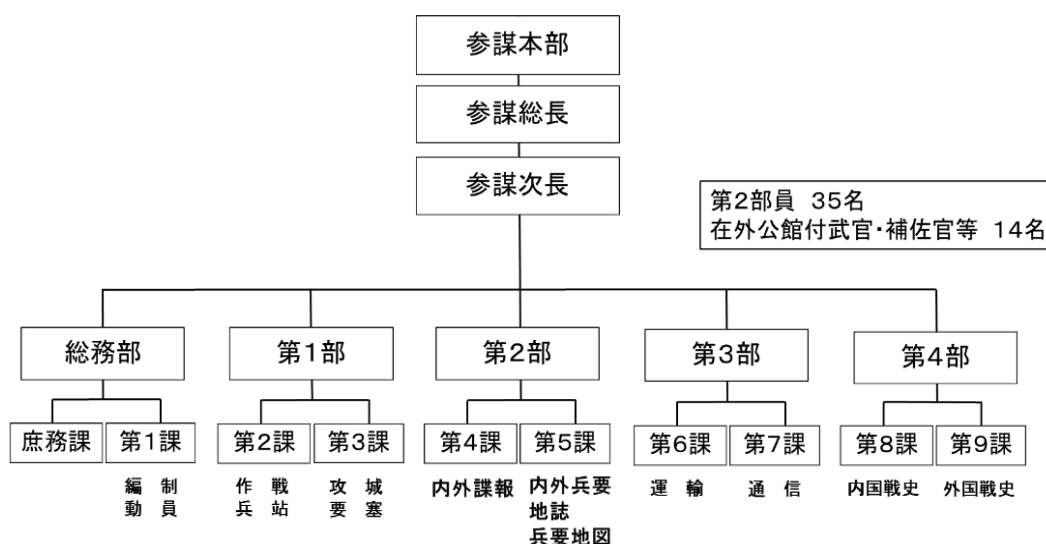
しかし、1898(明治31)年、参謀総長に就任した川上操六中将は対露作戦準備のために参謀本部の人員強化に着手し、作戦と情報の連携を図るため、1896(明治29)年に分割させたばかりの作戦部門と情報部門を再び統合させる方式を採択した。これは、当時の参謀本部の首脳部の大半がドイツ留学または滞在経験者であり、ドイツ参謀本部に倣ったからだと考えられている²⁸⁷。第1部が最重要正面であるロシア、朝鮮、満州を第2部が台湾及び清国(満州を除く)を担当することになった²⁸⁸。参謀本部の定員は132名となっている。

²⁸⁷ 有賀、前掲書、42頁。

²⁸⁸ 佐藤、前掲書、59頁。

日露戦争後の戦訓では、情報活動の方法と手段が不適切で作戦に寄与できなかったとし、1908（明治41）年、参謀本部次長が参謀次長に改称されるとともに5部2課制が採られた。

情報業務は第2部として再び独立し、以後情報部は参謀本部の終焉まで、独立して存続することとなった。第2部第4課は「内外諜報ノ蒐集及び審査、外交ニ関連シ発生スヘキ軍事諸件」、同第5課は「内外兵要地誌及兵要地図ノ編纂、同材料ノ収集」の担当課とした。第2部の部員は35名、大使館公使館付き武官補佐官等は、14名であった²⁸⁹。



出所：『日本陸海軍の情報機構とその活動』 47、48頁参考

図 33 参謀本部組織図(1908(M41)年)

上述のように1878年に参謀本部が陸軍省から独立して創設された時から、一時期分離したことはあるものの、1908年に情報部が独立するまでのほぼ30年間作戦と情報は同じ部局で担当していた。作戦と情報が密接に連携することは、作戦を迅速に行う上ではよさそうに思える。しかし、実はこのことが情報

²⁸⁹ 有賀、前掲書、47-49頁。（各課の任務は、明治41年12月24日参謀本部含む規則付表第2「参謀本部各部各課担当業務区分表」による）

軽視の風潮を生み出すこととなった。この点について黒野耐は次のように述べている。「自己の作業を中心に考えて都合の悪い情報を無視する傾向は、じつは参謀本部創設以降、長い間、同一部局が作戦と情報を担当してきた弊害であった。同じポストで情報と作戦を担当すると、対応行動の難易に心を奪われて邪念がはいり、敵の行動を冷静に洞察できなくなる。

作戦主導の弊害は、のちに作戦部と情報部が分化したあとも日本陸軍内に根を張り、陸大出の成績上位者が作戦、次等者が情報という人事に助長されて、情報軽視の風潮は続くのである。²⁹⁰」

大正期を通じて2部の編制・任務に大きな変化はなかった。その理由としては日本が欧米とは異なり、第一次大戦に本格的に参戦しなかったことが一因と考えられる。実際、第一次大戦には陸軍は多くの観戦武官²⁹¹を同盟軍の第一線に派遣し、平時獲得できない実戦場裡の諸情報（戦法含む）を収取することに努めた。しかし、小谷賢は、「当時の日本のインテリジェンスにとって不幸だったのは、軍事情報部が設置されて以降、実戦を経験しなかったためにインテリジェンスの運用方法を具体的に把握できなかったことである。」「日本軍は第一次大戦の総力戦という側面と火力の飛躍的な発達には注目していたが、戦争におけるインテリジェンスの役割については検討すらされることはなかったのである²⁹²。」と指摘している。また、イギリスの歴史研究家マイケル・ハーマンによれば、第一次大戦は、総力戦においては総合的なインテリジェンスが必要不可欠なことを示していた。国の軍事力は、工業力、人口統計、士気などの要素に依存しており、それらは従来の一般的な軍事情報の分析の領域を越え

²⁹⁰ 黒野耐 『参謀本部と陸軍大学校』 講談社現代新書、2004年、136頁。

²⁹¹ ロシア戦線23名(ロシア駐在3名含む)、英・仏・伊戦線18名(欧州駐在6名含む)
杉田一次 『情報なき戦争指導』 原書房、1987年、23-24頁を参考。

²⁹² 小谷賢 『日本軍のインテリジェンス なぜ情報が活かされないのか』 講談社、2007年11頁。

ていた²⁹³。観戦により火力や戦法といった目に見える部分は吸収できても、インテリジェンスの業務といった目に見えにくいものは体験しなければその重要性には気づかなかつたということであろう。

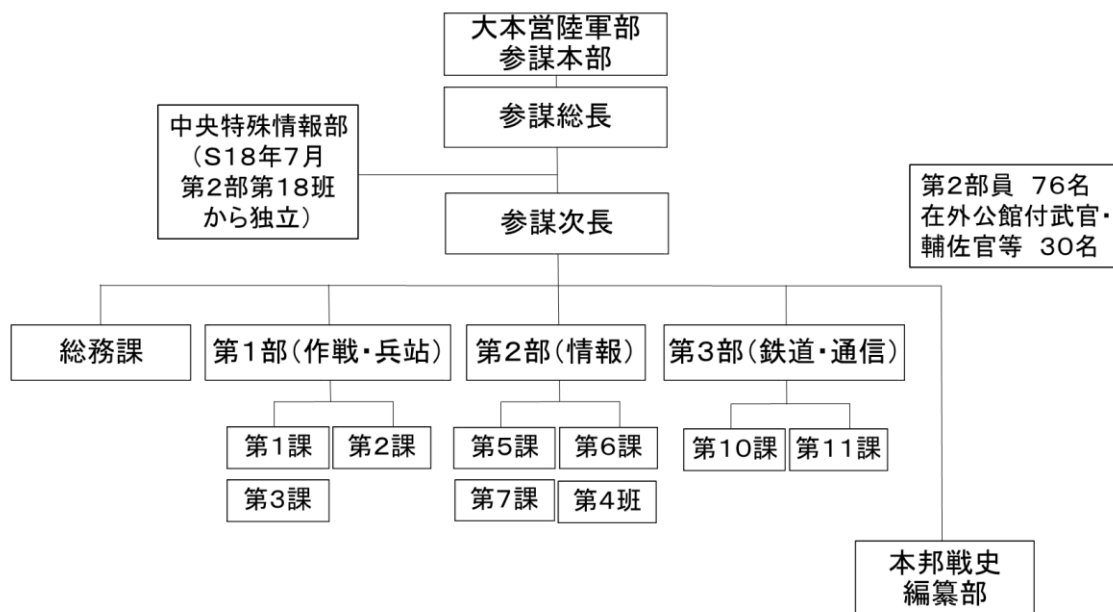
そのような、状況ではあつたが組織は少しずつ変化していた。1930（昭和5）年、第5課の担当業務に暗号解読及び軍使用の暗号の立案が加えられた。第2部の部員は46名、大使館公使館付き武官補佐官等は20名であつた²⁹⁴。

1939（昭和14）年、科学諜報（通信情報）を担当する大本営陸軍部18班（班長以下編制定員135名編制外雇員等24名、1943（昭和18）年に中央特殊情報部として独立）が、1942（昭和17）年に独伊を担当する第16課が新設されたが、翌（1943）年には、第8課と第16課が廃止され、16課の業務及び要員は第5課に吸収され、第8課の代わりに、情勢判断、宣伝、謀略、防諜担当と

²⁹³ Michael Herman, *Intelligence Power in Peace and War*, Cambridge UP, 1996, p25.

²⁹⁴ 有賀、前掲書、51-53頁。

して第4班が第2部に新設された²⁹⁵。大本営陸軍部、参謀本部第2部の人員は、下士官、判任文官、嘱託等を除き、計約70名であり、大使館付き武官等は30名であった²⁹⁶。中央特殊情報部は、本部、研究部及び通信隊から編成されていた。1945(昭和20)年5月には1,633名の陣容であった。



出所：『日本陸海軍の情報機構とその活動』 59-61、75頁参考

図 34 大本営陸軍部参謀本部組織図 (1943(S18)年)

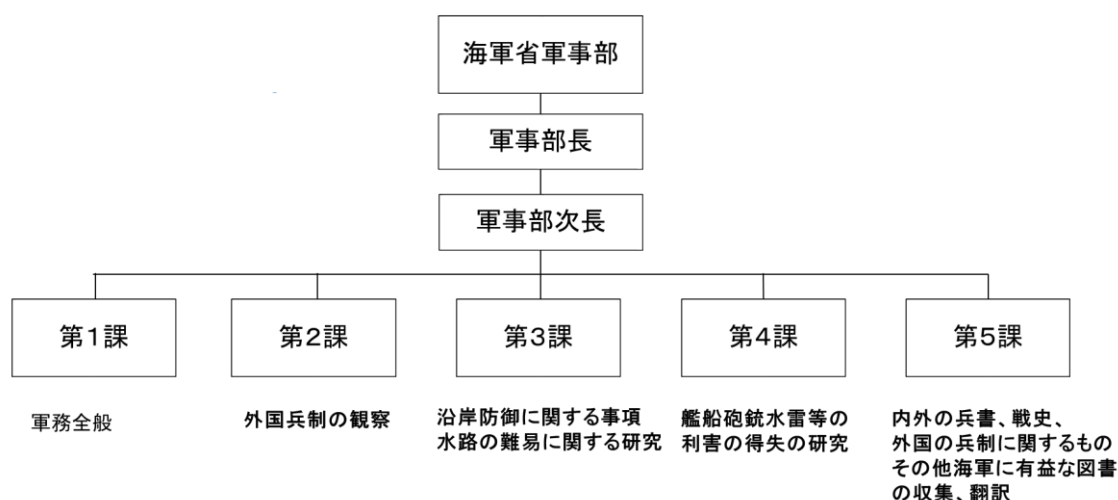
1943(昭和18)年10月15日「参謀本部規則」によれば、第2部関係の主要な担任業務は、第4班：対外一般の総合情勢判断並びにこれに伴う外交、謀略、諜報に関する事項、防諜、宣伝並びに国内の情報に関する事項、科学諜報の運用に関する事項(18名)、第5課：対ソ作戦情報に関する事項(17名)第6課：対英米作戦情報に関する事項(26名)第7課：対支作戦情報に関する事項(13名)。

²⁹⁵ 同上、55-61頁を参考。

²⁹⁶ 同上、59-61頁を参考。

2 日本海軍の中央情報組織

海軍においては、1884（明治17）年海軍省に軍事部が設置、軍事部条例が制定され海軍の軍令専門組織が初めて出現した。軍事部は第1課から第5課までの5課編成で、第1課（軍務全般担当）を除きいずれの課も何らかの情報にかかわる業務を行っていた。編制は将官を長とし、人員は20～40名程度と考えられる²⁹⁷。



* 第1課を除き、いずれの課も情報にかかわる業務を行っていた。

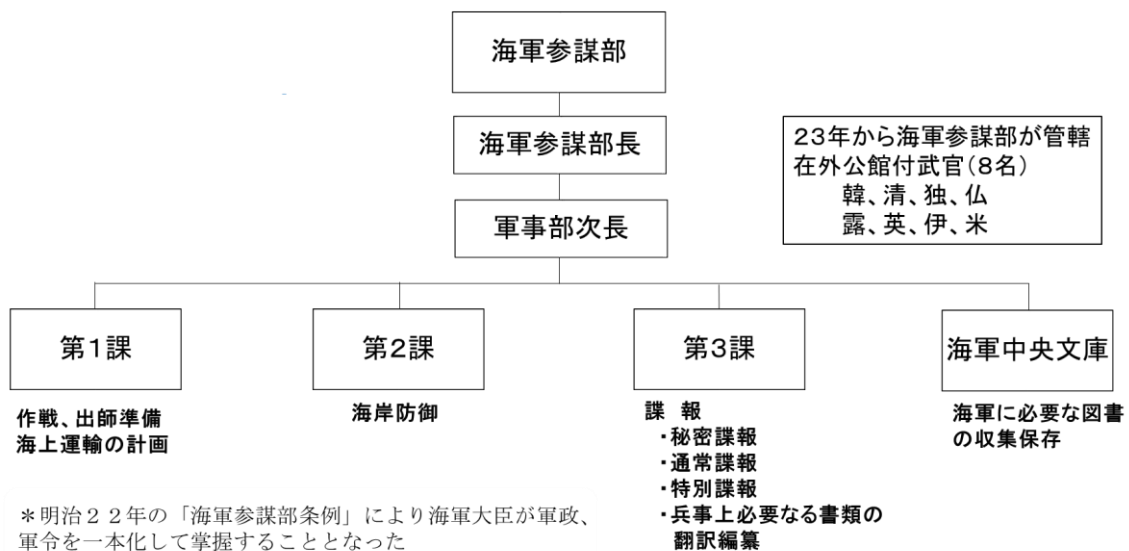
出所：有賀傳『日本陸海軍の情報機構とその活動』近代文藝社、1994年、227-232頁参考。

図 35 海軍省軍事部組織図(1884(M17))年

1889（明治22）年、海軍参謀部が設けられた。参謀部には三つの課が置かれ、第3課が諜報を担当した。第3課は内外国諜報の事を所掌し、細部は、秘密諜報、通常諜報、特別諜報、兵事上必要なる書類翻訳編纂となっている²⁹⁸。さらに翌年には、海軍参謀条例が改正され海軍参謀部が公使館付き将校を管轄することとなった。

²⁹⁷ 同上、228-232頁を参考。

²⁹⁸ 海軍参謀部各課将校服務規則（明治22年4月26日海軍省達第109号）



出所：『日本陸海軍の情報機構とその活動』 235、262頁参考

図 36 海軍参謀部組織図(1889(M22年))

1893（明治26）年の海軍軍令部条例により、海軍軍令部には2局が置かれ、第1局は、作戦、出師²⁹⁹準備、沿岸防御の計画、艦隊軍隊の編制及び軍港要港に関する事項を、第2局は、教育訓練の監視、諜報及び編纂に関する事項をそれぞれ分掌した。本条例により、1889（明治22）年に海軍参謀部第3課として独立した情報組織は再び第2局の中に組み入れられた。

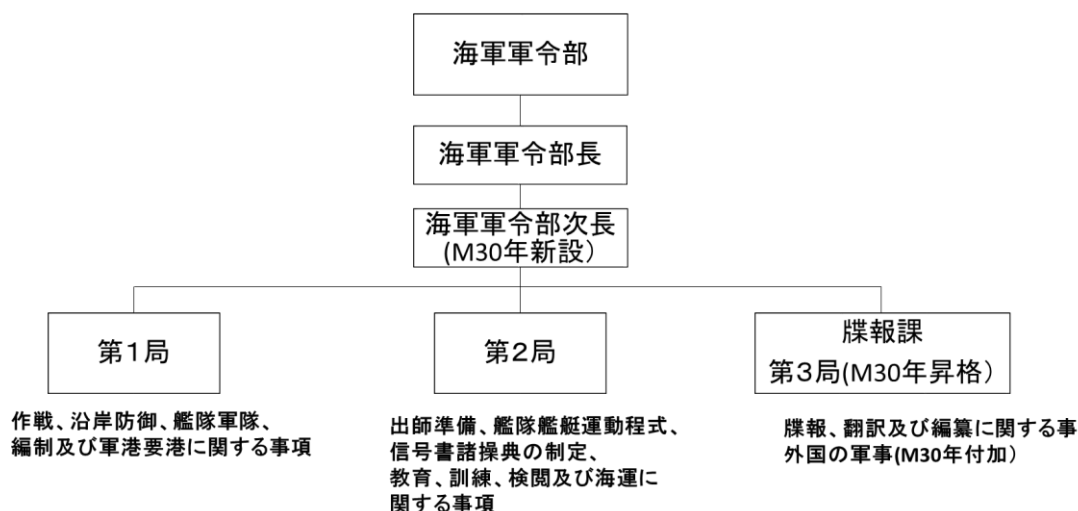
1896（明治29）年勅令第59号海軍軍令部条例により、牒報課³⁰⁰が新設された。これにより、第1局は、作戦、沿岸防御、艦隊軍隊、編制及び軍港、要港に関する事、第2局は出師準備、艦隊艦艇隊運動程式、信号書諸操典の制定、教育、訓練、検閲及び海運に関する事、第3局の牒報課は、牒報、翻訳及び編纂に関する事を所掌するようになった。

なお、情報専門の課が再び設けられるに至った理由は明らかではないが、陸軍の参謀本部において第3部が日清戦争後に出来たのと同様に日清戦争の教訓

²⁹⁹ いわゆる「動員」のこと。

³⁰⁰ 牒報の用語は明治30年の勅令第423号から諜報に改められた。

及び英国海軍の軍令組織の影響を受けたものと推測される³⁰¹。（英国海軍情報部は1887（明治20）年既に設立されている。）当時の牒報課の課長は少佐で第1、第2局長が大佐だったのに比べ位置づけが低かったと見られるが、翌年には牒報課は第3局に昇格し、局長は大佐となり人員も第1局の7名、第2局の8名に比べればやや、多めになった。第3局は、外国の軍事、諜報、翻訳及び編纂に関する事を所掌した。



出所：『日本陸海軍の情報機構とその活動』 236-237、262頁参考

図 37 海軍軍令部組織図(1896(M29)年)

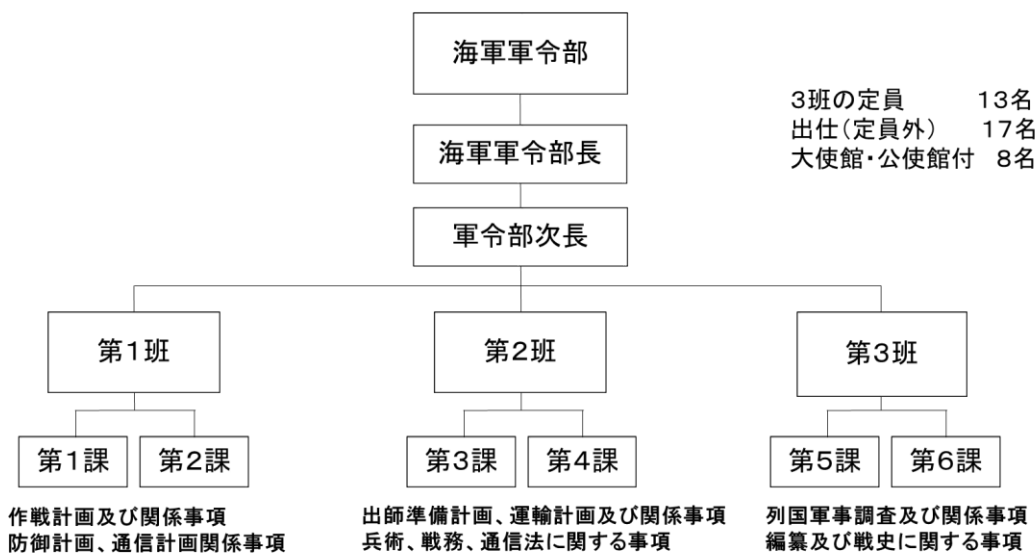
1904（明治37）年従来の局を廃して3個班編成が採用され各班の首席参謀が、その班の事務を監督した。第3班の所掌は、軍事情報、翻訳並びに編纂に関する事であった。当時の第3班の定員は16名で、定員外で臨時採用（出仕）の印刷工などが20名いた。

1916（大正5）年、12月海軍軍令部は課制を採用し各班の下に各2課が新設され、各課の首席参謀を課長とした。情報関係担任の第3班は少将の班長の下、第5課と第6課で編成され、第5課（定員9名、出仕8名）列国の軍事調査委及び関係事項、第6課（定員3名）は編纂及び戦史に関する事項を所掌する。

³⁰¹ 有賀、前掲書、236-237頁。

その他に編修 17 名が在籍していた。大使館・公使館付将校は 8 名であった。

第 5 課の調査項目としては、各国の①内治外交及び財政、②兵制、③海軍政策、④艦船、兵器、機関、⑤艦隊の編制及びその配備、⑥海軍の教育訓練、⑦海軍の兵術、⑧海軍の軍紀・風紀、⑨海軍の人員、⑩海軍の軍需、⑪海軍及び海軍関係諸工場の工業力、⑫海軍の交通運輸及び通信、⑬沿岸防備及び兵要地理、⑭各国艦船の行動、⑮各国海軍の諜報となっており、静態及び動態情報を網羅的に収集するように定められていた。編制人員からみれば広いが薄い情報収集しかできなかつたのではないかと考えられる。



出所：『日本陸海軍の情報機構とその活動』 240-242、266頁参考

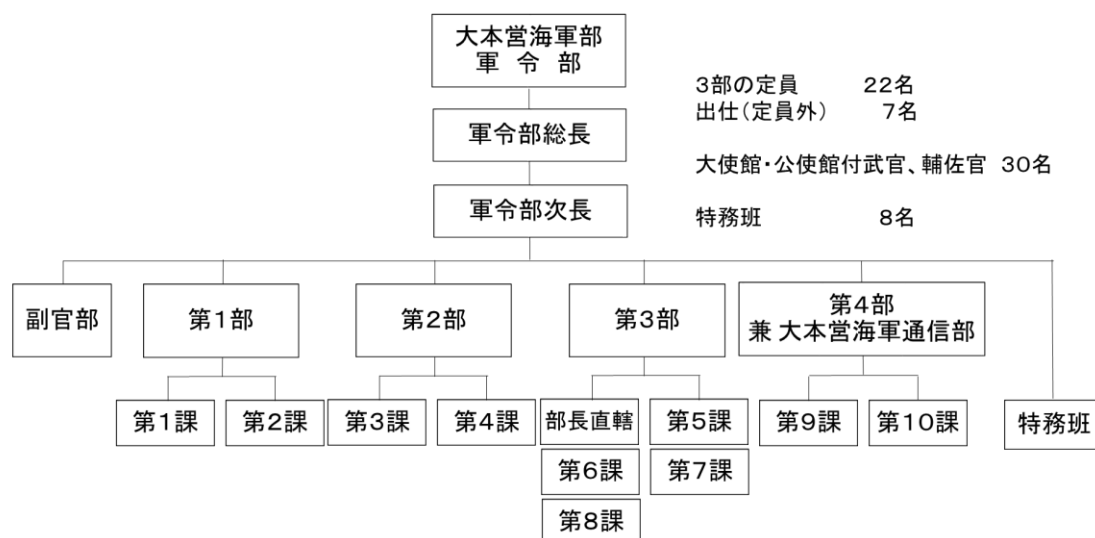
図 38 海軍軍令部組織図(1916(T5)年)

1933(昭和 8)年 10 月 1 日、海軍軍令部が軍令部へと改称された。そのため海軍軍令部長は軍令部総長へ、また各班は部へと改称されたが、組織はほぼ従前のものがほぼ引き継がれた。ただし、戦史に関する事項が第 3 班第 8 課から第 1 部第 1 課に移管された。また、暗号研究を所掌していた従前の第 4 班第 10 課は「外国通信の研究」を所掌する第 4 部第 10 課となった。第 3 部長直属の所掌事項には、「防諜」が加えられたが、これは当時の時局を反映しているものと思われる。

1937(昭和 12)年 11 月 20 日、大本營が設置され軍令部は大本營海軍部に列

することとなったが、内部組織に変更はなく大本営海軍部海軍幕僚と軍令部の第3部までの部課員は、ほぼ共通しており実質的には一体であった。ただし、第4部は大本営海軍幕僚部ではなく大本営海軍通信部となった。情報活動も第3部で引き続き行われた。また、大本営海軍報道部第2課は、「敵の諜報、宣伝に対する防衛」を所掌した。

1940(昭和15)年11月特務班が設置され軍令部次長の下におかれた。その所掌は①通信諜報実施計画、②通信諜報の実施、③通信諜報上必要なる諸研究、④通信諜報上必要なる教育訓練(通信技術に関する事項を除く)、⑤通信諜報資料の入手獲得であり、特務班長以下8名で編成されている。



出所：『日本陸海軍の情報機構とその活動』258、276頁参考

図 39 大本営海軍部/軍令部(1940(S15)年)

その後特務班は規模を拡大し、1942(昭和16)年には総計44名で、1943(昭和17)年には総計72名に増強された。

1944(昭和18)年1月特務班は大本営海軍通信部に統合され部長は軍令部次長が兼務した。

3 日本陸・海軍の特殊情報

本論文で述べる特殊情報、無線諜報の用語は、現在で言う「通信情報」と同義語である。陸軍では、敵の通信を傍受したものはすべて「特情」と呼ばれて

いたが、その中でも暗号解読によるものを「A情」、音声傍受を「B情」、通信調査や方位測定によるものを「C情」と称していた³⁰²。

陸軍が本格的に暗号解読の重要性を感じたのは1918～22年のシベリア出兵が契機であった。シベリア出兵で暗号解読の重要性を痛感した参謀本部は、1923(大正12)年ポーランド参謀本部からヤン・コワレフスキー大尉を招聘してソ連暗号解読の講習を行うことになった。この講習には、海軍からも参加している。この講習を機に、暗号電報傍受に大きな進展があり、参謀本部第3部第7課内に暗号解読班が編成された。さらに満州事変(1931年)の時期から参謀本部、関東軍及び支那駐屯軍にそれぞれ特殊情報班を設置することになった。ソ連情報の収集は当初、特務機関による諜報勤務が主体であったが、1933～1934(昭和8～9)年頃から極東ソ連の警備が強化され、諜報活動が困難となったので、関東軍は特殊情報の充実強化や刊行物の組織的調査などへと重点を移行した³⁰³。

第2部暗号班は1939(昭和14)年には、第18班となり、班長は第2部長の兼務とされ、同班の人員は参謀総長の直轄とされた。1940(昭和15)年8月に至って、第2部長の兼務が廃止され、初代の第18班長には林太平大佐が任じられた。第18班は、1943(昭和18)年7月に中央特殊情報部として独立し、参謀総長の隷下にあつて終戦まで通信情報に任じた。18班の時は、約160名の人員だったが、中央特殊情報部となり、1944(昭和19)年時点では人員が522名、1945(昭和20)年5月には1,633名となっており、要員の増加に並々ならぬ努力の跡がみられる³⁰⁴。

海軍が通信情報に目をつけたのは、陸軍よりも古く日露戦争最中の事であった。ウラジオ艦隊の2隻が東京湾口外に出現した際、静岡の海軍無線電信所に

³⁰² 小谷(『日本軍』2007年)前掲書、26頁。

³⁰³ 有賀、前掲書、140-147頁を参考。

³⁰⁴ 同上、155-156頁を参考。

において、その発信電波を傍受し、その行動を逐一大本営に報告していたことにより、通信傍受の重要性が認識された。日露戦争後は、海軍は1909（明治42）年以來、一貫して米国を情報収集の主対象としてきたため通信情報の資源もほとんどそこに投入されていた。しかし真珠湾攻撃まで、情報部で対米情報を所掌する部署の人員は少なかった。軍令部第3部5課の人員は10名を超えることはなかった³⁰⁵。そのような体制の中、1929（昭和4）年、軍令部第2班に4課別室が新設され多摩川畔の橘村の通信傍受所でわずか7名による組織的暗号解読が始まった。そのターゲットは、アメリカとイギリスであった。そのころ、陸軍との共同作業によりアメリカの外交暗号、グレイコード米海軍の二字換字暗号の解読に成功しているが、人員不足により対英活動には着手されなかった。

ちなみに、同時期のイギリスの通信情報部（GC&CS）は数百名もの人員を擁していた。

1932（昭和7）年、第一次上海事変の際、米領事館から国務省への暗号解読により、中国軍の日本軍爆撃の情報を入手し、海軍航空隊が杭州飛行場に集結していた中国軍の航空戦力に先制攻撃を行った。この成果により4課別室は4班第10課に拡充された。1934年には、米国務省のグレイ（10課ではAF2と呼称）、イギリスの官庁用通信用暗号（BFS）に成功した³⁰⁶。1936年には、橘村受信所に加え大和田通信所が設置された。1938年には米国国務省のブラウン・コードを解読した。しかし、海軍は陸軍から解読方法を伝えられなかったことから米外交暗号の中で最も高度とされたストリップ暗号を解読できなかった。終戦まで、陸軍がストリップ暗号を解読している事実すら知らないままだった³⁰⁷。1923年頃は陸海軍の要員が、共にポーランド軍人による講習を受け、そ

³⁰⁵ 小谷（『日本軍』2007年）、前掲書、80頁。

³⁰⁶ 小谷賢 「暗号解読戦、日本軍は米英に勝っていた」 『諸君』 文藝春秋、2004年2月、229頁。

³⁰⁷ 小谷（『日本軍』2007年）、前掲書、83-84頁。

の後共同で暗号解読を行うなど連携があったが、次第に情報共有がされないようになったことを示す端的な例である。

1940(昭和15)年11月には、軍令部に特務班が設置され軍令部次長の下におかれた。その所掌は、①通信諜報実施計画、②通信諜報の実施、③通信諜報上必要なる諸研究、④通信諜報上必要なる教育訓練(通信技術に関する事項を除く)、⑤通信諜報資料の入手獲得であり、特務班長以下8名で編成されている。その後特務班は規模を拡大し、1941(昭和16)年には総計44名に、1942(昭和17)年には総計72名に増強された。1943(昭和18)年1月、特務班は大本営海軍通信部に統合され部長は軍令部次長が兼務した。

1942(昭和17)年のミッドウェー海戦の勝負の分かれ目が、米国による日本軍海軍D暗号(米側はJN25と呼称)解読の結果であったことは有名である。そのような事例により、日本は情報戦に完敗したという定説が根付いている。また戦後、日本のインテリジェンスを調査していた米陸軍情報局(MIS)も、「日本は米英の高度暗号を解読できずに終わっている」と結論付けている。

しかしながら、近年のイギリスにおける資料公開により、太平洋戦争中から英米の情報組織は、日本の暗号解読能力を適切に把握しており、むしろその能力を脅威と捉えていたという事実が明らかになっている。これは、恐らく、英米とも戦後の東西対立を見越して自らの手の内を明かすことのないように、機密を保持し続けた結果であろう。失敗が目立ち、成功がその陰に隠れてしまう失敗の研究の特質がここにも表れている。

4 外務省の情報組織

外務省におけるインテリジェンス活動に特化した組織は、1934(昭和9)年の調査部設置に遡る。外務省と軍との関係については、しばしば問題点が指摘されているが、情報面においても次のような発言があることから、うまくいっていない様子が伺える。「外務省は全世界に大公使館、総領事館を配置し、世界的情報網を構成し優秀な陣容を要していた。従って外務当局は世界情勢に最も通曉していたが、軍の政治干与を嫌っていたのと、日本人特有のセクショナリズム

ムに禍されて、外務省、陸海軍とも当事者が胸襟を開いて相互に情勢を討議し研究することは難しい風潮下にあった。ことに上層部に至るに従ってますます困難なようであった。わが陸海軍に在っては各国軍同様参謀本部、軍令部にそれ相応の情報部の陣容や情報網を構成していたが、異なる仮想敵国の情報（特に作戦）努力が傾注せられ総合的な政戦略情報は軽視されていた。外務省の情報には軍事面がオミットされる傾向があった。（出先大公使館付武官が大使をよく補佐することなく、独断的な行為をなすものがしばしば見られたために外務省と軍との関係が悪化することになった。）³⁰⁸」。

5 内閣情報部

戦前の日本に中央情報部のような機関が全くなかったというとはそうではなく、ほんの一時期成立したことがある。これは、内閣情報部として知られており、1936(昭和11)年に設置された内閣情報委員会にその端を発する。この組織は、陸海軍省に加え、内務省、外務省、通信省から人材を派遣し、当初は官邸に直結する中央情報部として機能することが期待されていた。今で言う内閣情報調査室のようなものである。実際、横溝光暉情報部長時代は官邸のブレーンとして上手く機能していたようである。しかし実質的な権限を持つ陸海軍は、それぞれの情報を内閣情報部に渡すつもりなどなかった。1940(昭和15)年8月には、政府内で陸海軍、外務省の情報部を統一して内閣情報部を作るような構想も存在したが、陸海軍はこの構想に反対であった。そして横溝部長が岡山県知事となったのをきっかけに、1940年12月、内閣情報部は「情報局」に格上げされたが、実質は軍部による内閣情報部の骨抜きとなってしまう、結局、情報局は単なる宣伝機関へと変貌してしまった³⁰⁹。

6 戦後の情報組織の構築

戦前までは以上のような歴史を経て、我が国の情報組織は発展してきたが、

³⁰⁸ 杉田一次 『情報なき戦争指導』 原書房、1987年、21-22頁。

³⁰⁹ 小谷（『日本軍』2007年）、前掲書、119頁。

敗戦により軍の情報組織は解体され、外務省の調査部は地域局に縮小されるなど継続性は途切れ情報組織は一から体制を作り直さなければならなかった。この点は、同じように大戦に敗れたドイツがBNDという情報組織を残し情報の蓄積や組織に継続性を保持させたところとは大きく異なる。特にGHQ隷下のCCD（民間検閲局）による、マスメディアの検閲、個人の郵便・電信・電話の検閲、CIE（民間情報教育局）によるメディアを通じた戦争罪悪感を植え付ける工作活動を行った³¹⁰。このような、活動により戦前の体制否定などの風潮が醸成され国家として本来あるべき情報に関する機能を有する組織は、形成が困難だったといえよう。本第4章の最後において、主要国の情報組織について研究の結果を表2「インテリジェンス活動に対応した主要国の情報組織」において纏めたが、我が国においては、対外情報収集活動、対情報活動、秘密工作活動など未だに根本的に不足している機能がある。

近年対外情報機関設立については議論されることが多いが、合理的に考えればその要員を育成する機関が必要なことは明白である。しかし、戦前の中野学校のような機関について言及することが憚られたり、未だにまともな研究が行われていないこともCIEの工作活動の後遺症と言えよう。

GHQによる一連の占領工作活動は効果的で、塚本勝一は、我が国においては「敗戦の後遺症として戦争に関するすべての行為が忌み嫌われ、中でも「情報」が戦争中の憲兵や特高警察を連想させること、その上米国やソ連の情報機関の工作活動などがダーティ・ビジネスとしてことさらに強く報道された結果として日本国民の嫌悪感を助長したものと考えられる。また、これに拍車をかけたのが日本の予算制度である。日本では、情報のようなソフトウェアに対して予算を付けるという制度に馴染まず、これが情報の充実に妨げた³¹¹。」と指摘している。

³¹⁰ 山本武利 『GHQの検閲・諜報・宣伝工作』岩波書店、2013年、を参考。

³¹¹ 塚本勝一 『現代の諜報戦争』 三天書房、1986年、71頁。

このような風潮の中、新たに情報組織を構築する過程で、英米を模倣してインテリジェンス・コミュニティーを構築しようと戦後に模索した。

我が国は、1952(昭和27)年4月、第3次吉田内閣時代に内閣総理大臣官房調査室を設置した。その際のモデルとされたのは、米国のCIAであり、吉田内閣の官房長官・副総理の要職にあった緒方竹虎などは、米国型の中央情報長官と中央情報組織を中核とするインテリジェンス・コミュニティーの創造を目指した。しかし、緒方構想がマスコミにリークされて国民の警戒感が強くなり、日本版CIAを作るという当初の計画は頓挫し、大規模な中央情報組織として発展することなく現在に至っている。

結局冷戦中は、我が国の平和と安全を米国に依存した結果、インテリジェンスについても米国の庇護の下に入っていたことになる。つまり安全保障上米国に依存している以上、安全保障上の重大な決心及び行動をする必要がなく、そのため決心、行動のために必要とされるインテリジェンスそのものの必要性がなかった。しかし、国際情勢の変化に伴い、我が国も、国際社会において米国の庇護の下ではなく独自に危機に対応する必要性が高くなり、必然的にインテリジェンスの需要が発生し、そのための新たな対策が模索されるようになった。

1985(昭和60)年7月(第二次中曽根内)の臨時行政改革推進審議会の行政改革の推進方策に関する答申³¹²に基づき、翌1986(昭和61)年7月1日、安全保障会議の設置とともに内閣官房内閣情報調査室(内調)が設置された。また同日、内閣官房長官決裁により合同情報会議も設置された。

1995(平成7)年1月17日に発生した阪神・淡路大震災への対応の不備により1996(平成8)年5月、内調内に緊急な重要情報を24時間体制で収集するための内閣情報集約センターが設置された。

³¹² 臨時行政改革推進審議会「行政改革の推進方策に関する答申」昭和60年7月22日。

1997(平成9)年(第二次橋本内閣)行政改革会議の最終報告³¹³において「内閣機能の強化の一環として関係省庁間の情報の共有と内閣への集約、分析・評価の相互検証を進めるため、「情報コミュニティー」の考え方を確立する。このため、現在事実上開催されている合同情報会議³¹⁴を内閣官房の正式な機関として位置付け、有効に機能し得るよう配慮する。」と提言された。

同報告を受けて、1998(平成10)年10月閣議決定により内閣情報会議³¹⁵が新設され、その下に合同情報会議が位置付けられた。

1998(平成10)年8月31日の北朝鮮によるミサイル発射実験は、我が国独自の情報収集衛星の導入に向けた機運を高めることとなり、その後内閣衛星情報センターが内調内に設置された(2001(平成13)年4月1日)。2000年10月には、日米協力に関する超党派グループの特別報告として「米国と日本：成熟したパートナーシップに向けて³¹⁶」(いわゆるアーミテージレポート)において、米がNATOのパートナーと行っている緊密な情報協力と比較して、日米間のより一層の情報協力と統合の必要性が言及されている。特に日米間の情報共有・協力拡大、アメリカ側の課題として日本のインテリジェンス機能強化に向けた支援が提言され、そのために日本が、機密保持のための新たな法律を作る必要性にも言及している。2001年の米国における9.11テロは我が国においても情報の共有の必要性を認識させ、さらに2004年4月イラク邦人人質事件、

³¹³ 行政改革会議「最終報告」平成9年12月3日。

³¹⁴ 合同情報会議は、内閣官房副長官(事務)を議長とし、内閣情報官のほか情報コミュニティーを構成する省庁の局長クラスを構成員とし、2週間に1回程度開催されている。

³¹⁵ 内閣情報会議は、内閣の重要政策に関し、関係行政機関相互間の緊密な連絡の下に総合的な把握を図るため内閣に設置された。年に2回開催され、内閣官房長官が主宰し、内閣官房副長官、内閣危機課管理官、内閣情報官、警察庁長官、防衛事務次官、公安調査庁長官、外務事務次官、必要に応じてその他の省庁から参加する。2008年以降は、コミュニティーが拡大している。

³¹⁶ INSS Special Report “The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership” Oct 11, 2000

同年5月在上海日本総領事館領事(電信官)自殺事件(2005年に報道され公になった)などの発生は、インテリジェンス体制の整備に関する議論の契機となったと考える。

2004年10月安全保障と防衛力に関する懇談会、2005年9月対外情報機能強化に関する懇談会、2007年8月カウンターインテリジェンス推進会議による「カウンターインテリジェンス機能の強化に関する基本方針決定」、2008年2月情報強化検討会議などによる提言³¹⁷など議論が活発化した。本格的な情報機能の強化に向けた取組は、第1次安倍内閣以降において進展した。2008年3月、内閣情報会議の構成の変更や拡大情報コミュニティーの設置が閣議決定され、同年4月1日には、特定の地域又は分野に関する特に高度な分析に従事する内閣情報分析官が内調に設置された。

このように、1998(平成10)年に内閣情報会議を設置し、既存の合同情報会議をその下に位置付けることを決定し、以後わが国は委員会型のインテリジェンス・コミュニティーの創造を目指してきた。形式的には英国のJICに倣った体制が整えられた。しかし、実情は各官庁・組織は、重要なインフォメーションやインテリジェンスを首相や内閣官房長官・副長官に直接、個別に伝達していたため、内閣情報会議や合同情報会議は形骸化しており、機微な情報については話し合えない単なる情報交換の場になってしまっていた。

このような状況の下、総理を中心として、外交・安全保障に関する諸課題について、戦略的観点から日常的に議論する場を創設し、政治の強力なリーダーシップにより迅速に対応できる環境を整備する必要性が強調され、日本版NSCの設立が急務となった。また、我が国インテリジェンス・コミュニティーは、2008年に従来の5機関(内閣情報調査室、防衛省、外務省、公安調査庁、警

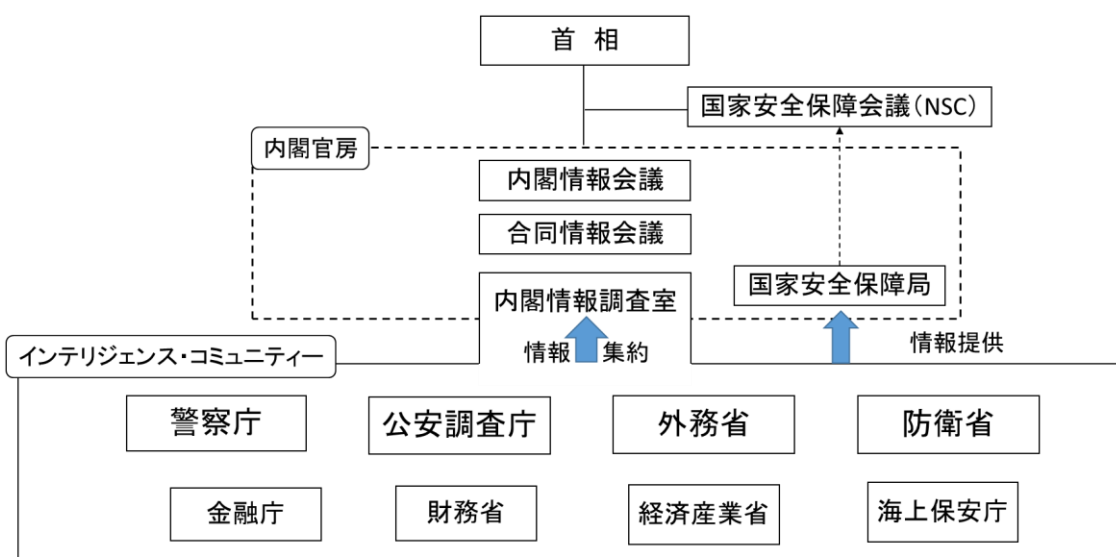
³¹⁷ その他インテリジェンスを巡る主要な提言としては、2006年5月小谷賢「わが国におけるインテリジェンスの現状と課題」、2006年6月自由民主党「国家の情報機能強化に関する提言」、2007年PHP研究所「日本のインテリジェンス体制」2009年2月内閣情報調査室「わが国の情報機能」、2010年新たな時代における日本の安全保障と防衛力の将来構想などがある。

察庁) から 9 機関 (5 機関+財務省、経済産業省、金融庁、海上保安庁) へと拡大した。

その後も 2009 年 8 月安全保障と防衛力に関する懇談会、2011 年 7 月外交安全保障調査会 NSC・インテリジェンス分科会提言、2013 年 12 月閣議決定「国家安全保障戦略について」などにおいてインテリジェンスを巡る主要な提言がなされている。それらにおける主要な論点は、①国家のインテリジェンス機能をどこに集約するのか、②カウンターインテリジェンス機能をいかに強化するのか、③情報の共有をいかに行うのか、④分析能力の不足をどうするのか、⑤インテリジェンスに関する人材育成をどうするのか、⑥インテリジェンス機能の監視・監督をどうするのかである。いずれも簡単に解決できる問題ではないが、これらの問題意識の下、少しずつ進展しているのが実態と言えよう。

第 2 項 インテリジェンス・コミュニティの概要

以下、NSC と我が国のインテリジェンス・コミュニティの主要な構成組織である 5 つの情報機関について概観する。



出所:内閣官房 国家安全保障会議設置準備室 「国家安全保障会議について」(説明資料)などを基に筆者作成

図 40 日本のインテリジェンス・コミュニティ (イメージ)

1 国家安全保障会議（NSC）

（1） 日本版 NSC の創設

日本版 NSC は、1954（昭和 29）年の自衛隊創設に合わせて設置された国防会議を起源としている。国防会議は閣議による中長期的な防衛計画の審議の場である。ただし、防衛庁設置法第 43 条において「国防会議の構成その他国防会議に関し必要な事項は、別に法律で定める。」とされ、即時には発足せず、1956（昭和 31）年「国防会議の構成等に関する法律」が施行され、内閣に国防会議が実際に設置された。併せて総理府に国防会議事務局が設置された。

1957（昭和 32）年総理府に設置されていた国防会議事務局が、内閣法等の一部を改正する法律（昭和 32 年法律第 158 号）により、国防会議直属の事務局へ移管された。

その後、1976（昭和 51）年のミグ 25 事件、1977（昭和 52）年のダッカ日航機ハイジャック事件、1983（昭和 58）年の大韓航空機撃墜事件を契機に、国防に関する重要事項以外の緊急事態への対処体制を整備する観点から、国防会議の在り方が見直された。その結果、1986（昭和 61）年 7 月に安全保障会議設置法が成立し、国防会議は廃止され、内閣に安全保障会議が設置された。その際、防衛計画だけでなく重大緊急事態³¹⁸への対処も審議項目に加えられた。2003（平成 15）年には有事法制の整備に伴う審議事項の整理や事態対処専門委員会の設置等が行われた。2005（平成 17）年の有事法整備や 2006（平成 18）年の自衛隊国際平和協力業務の本来任務化に伴い、審議事項及び会議参加メンバーが随時追加された。

2006 年に発足した第 1 次安倍政権は、「首相官邸における外交・安全保障

³¹⁸ 緊急事態とは、武力攻撃事態、周辺事態並びに自衛隊の国際平和協力活動に関する事項及び国防に関する重要事項としてその対処措置につき諮られるべき事態以外の緊急事態であって、我が国の安全に重大な影響を及ぼす恐れがあるもののうち、通常の緊急事態体制によっては適切に対処することが困難な事態をいう。政府は重大緊急事態の例として、ミグ 25 事件、ダッカ日航機ハイジャック事件、大韓航空機撃墜事件や、関東大震災後の社会的混乱を挙げている。

の司令塔機能の再編・強化」と「首相官邸主導体制の確立」を目指し、その柱として日本版 NSC を創設することを提唱した。2007(平成 19)年には 7 回に及ぶ国家安全保障に関する官邸機能強化に関する有識者会議の結果を受けて、4 月に安全保障会議設置法の一部を改正する法案が国会に提出された。しかし、9 月に安倍首相が辞任し、後任の福田総理が既存組織の活用によって官邸機能を強化する方針を打ち出したため、審議終了により廃案となった。

2012 年第二次安倍政権が発足し、2013(平成 25)年 2 月 14 日に安倍総理を議長とする「国家安全保障会議の創設に関する有識者会議」が立ち上げられ、NSC の設置は第 185 回国会(会期 2013 年 10 月 15 日～12 月 8 日)で成立し、2013 年 12 月 4 日に正式に発足した。

(2) 日本版 NSC の設置目的・編成・役割

NSC 設置の目的は、総理を中心として、外交・安全保障に関する諸課題について、戦略的観点から日常的に議論する場を創設し、政治の強力なリーダーシップにより迅速に対応できる環境を整備することにある³¹⁹。

国家安全保障会議の構成員は、平素から機動的・定例的に開催し基本的な方向性を決める 4 大臣（総理、外務大臣、防衛大臣、内閣官房長官）による会合を、必要に応じ 9 大臣（総理大臣、外務大臣、防衛大臣、内閣官房長官＋総務

³¹⁹ 国家安全保障会議設置法（昭和 61 年 5 月 27 日法律第 71 号）第二条によれば、会議は次の事項について審議し、必要に応じ、内閣総理大臣に対し、意見を述べる。

一 国防の基本方針、二 防衛計画の大綱、三 前号の計画に関連する産業等の調整計画の大綱、四 武力攻撃事態等（武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態をいう。）への対処に関する基本的な方針、五 武力攻撃事態等への対処に関する重要事項、六 周辺事態への対処に関する重要事項、七 自衛隊法第三条第二項第二号[国際連合を中心とした国際平和のための取組への寄与等]の自衛隊の活動に関する重要事項、八 国防に関する重要事項（前各号に掲げるものを除く。）、九 国家安全保障に関する外交政策及び防衛政策の基本方針並びにこれらの政策に関する重要事項（前各号に掲げるものを除く。）、十 重大緊急事態（武力攻撃事態等、周辺事態及び次項の規定により第七号又は第八号に掲げる重要事項としてその対処措置につき諮るべき事態以外の緊急事態であって、我が国の安全に重大な影響を及ぼすおそれがあるもののうち、通常の緊急事態対処体制によっては適切に対処することが困難な事態をいう。）への対処に関する重要事項、十一 その他国家安全保障に関する重要事項である。

大臣、財務大臣、経済産業大臣、国土交通大臣、国家公安委員会委員長）につながるようにする。また、緊急事態へ迅速・適切に対処するため総理、官房長官、あらかじめ指定された大臣による会合を持つこともできる。

NSCを支える体制として国家安全保障に関する重要政策に関し、総理を直接補佐する立場で会議に出席し意見を述べることができる国家安全保障担当補佐官を常設し、さらにNSCの事務全般を担当しそれを恒常的に支援するため内閣官房国家安全保障局が新設された。

国家安全保障局は、さらに次のような業務を行う。内閣官房の総合調整権限を用い、国家安全保障に関する外交・防衛政策の基本方針・重要事項に関する企画立案・総合調整に専従する。緊急事態への対処に当たり、国家安全保障に関する外交・防衛政策の観点から必要な提言を実施する。関係行政機関等に対し、適時に情報を発注する。また、会議に提供された情報を、政策立案等のために活用（情報の「総合整理」機能）する³²⁰。

危機管理（国民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急事態への対処及び当該自体の発生の防止をいう）における事態対処のオペレーションについては、危機管理の専門家である内閣危機管理監等が引き続き担当する。

2 内閣情報調査室

内閣直属の情報機関であり、正式名称は内閣官房内閣情報調査室（略称：「内調」または「サイロ(CIRO: Cabinet Intelligence and Research Office)」）である。任務は、内閣官房組織令第四条に「内閣の重要政策に関する情報の収集及び分析その他の調査に関する事務（各行政機関の行う情報の収集及び分析その他の調査であって内閣の重要政策に関わるものの連絡調整に関する事務を含む。）をつかさどる」と規定されている。公開情報を中心にイ

320 内閣官房ホームページ

<<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/anzenhosyou.html>> (2014/1/8)

ンフォメーションの収集と分析を行っている。このほか合同情報会議の事務手続きも実施している。

内閣情報調査室の起源は、1952年4月(第3次吉田内閣)に設置された内閣総理大臣官房調査室であり、当時の職員は約30名だった。初代室長は、村井順である。村井は1935年内務省に入省し、1946年吉田首相の秘書官になり、秘書官を辞してから国家地方警察本部警備副部長を経て室長に就任した。以後警察から室長、外務省から次長が出るという体制が今日に至るまで続いている。

1957年8月(第1次岸内閣)に内閣官房に移されて内閣調査室となり、内調と通称されるようになった。1986年7月(第二次中曽根内閣)には、内閣官房の改編とともに内閣情報調査室と名称を変更している。

その後次第にいろいろな機能を付加していくが結局当初構想された米CIAのような規模な中央情報組織として発展することがなく現在に至っている³²¹。

第一次中曽根内閣時代(1982-83年)、後藤田官房長官の決定により、それまでの官房長官への報告制度に加えて総理への報告が開始されている³²²。毎週1回30分程度、内外の重要事項について内調室長の裁量でブリーフィングが行われるようになった。

1996年5月(第1次橋本内閣)、には、その前年1月の阪神淡路大震災における初動の遅れなどを教訓として、内調に緊急な重要情報を24時間体制で収集し、内閣総理大臣等へ報告を行う内閣情報集約センターが設置された。

1988年内閣法の改正で、内閣情報調査室長は内閣情報官に名称変更された。

2001年4月(第二次森内閣)には、画像情報の収集・分析等を行う内閣衛星情報センター(CSICE:Cabinet Satellite Intelligence Center)が設置され

³²¹ PHP「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会、前掲書、27頁。

³²² 大森、前掲書、41頁。

た。

2008年4月（福田内閣）、内閣の情報機能強化の一環として内閣情報分析官が設置された。また、外国の情報機関による情報収集活動から我が国の重要な情報や職員等を保護するため、カウンターインテリジェンスセンターを設置された³²³。

内閣情報調査室は、約170人体制(2005年4月1日現在)である[内閣情報衛星センターを除く]。その構成は、内調プロパー約70人、警察庁からの出向派遣者が約40人、公安調査庁からの出向派遣者が約20人、防衛庁（当時）からの出向派遣者が約10人、外務省、総務省、消防庁、海上保安庁、財務省、経済産業省党からの出向が若干名となっている³²⁴。このように半数以上が出向者で占められており、プロパーの採用は二種のみである。

内閣情報官は内調の業務を掌理し、首相に対して毎週1回主として、外交、安全保障関係についてブリーフィングを行うほか、重要事項や緊急事態に関しては随時報告を行う。

『変革へのロードマップ』では、内調は、「内閣のために情報を収集・分析するとともに、各省庁配下の情報組織のインテリジェンス活動を調整するものと位置づけられているが、内調の人員は限られており、現地で情報収集する組織も存在しないことから、自ら行う情報収集・分析には限界がある」また、

「内調は警察の影響下にあると見られており、各省庁から内調への情報提供は不十分なレベルである。」とし、各情報組織のインテリジェンス活動を調整するには至っていないと指摘している。

他方、中国の時事出版社発行の『日本情報組織揭秘』によれば、内調は「人員は少なく、在外機関もなく、国外活動にも従事していないが、膨大な情報経費を運用しており、能力は極めて高い」と評価している。特に、「新聞社、総

³²³ 内調ホームページ などより

³²⁴ 第162回国会 衆議院安全保障委員会における政府参考人答弁。（2005年4月8日）

合商社及び民間の情報・科学技術研究機構等を運用した「委託調査」を通じて官民一体の情報活動を展開することで成果を挙げている」と、民間情報の運用能力を高く評価している³²⁵。

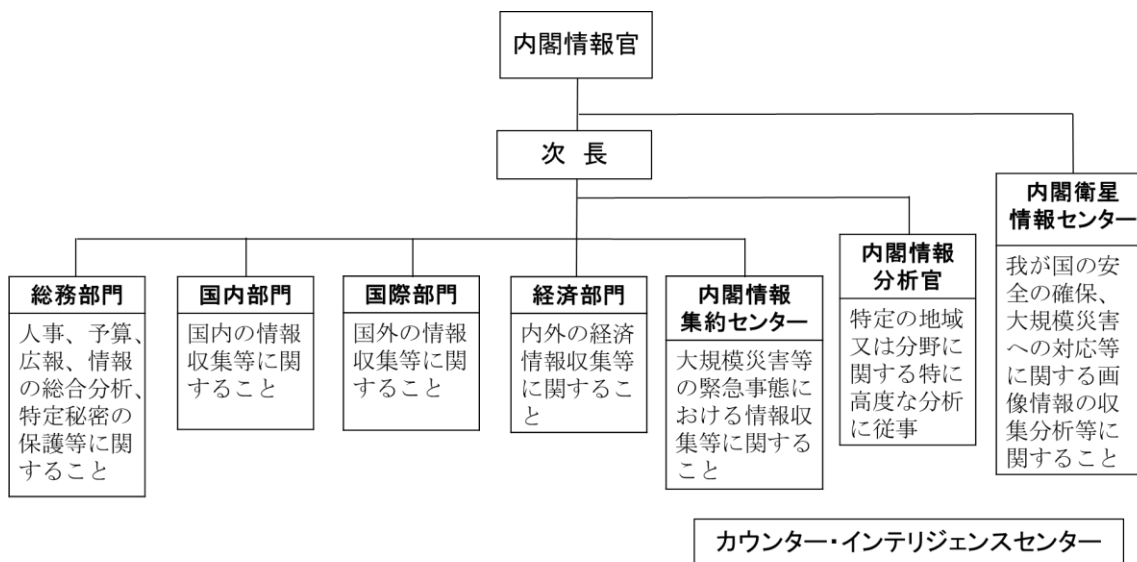


図 41 内閣情報調査室組織図

3 情報本部（防衛省）

防衛省・自衛隊にとって必要な戦略的なインテリジェンス機能をはたしているのが情報本部である。基本的業務は各種情報（電波、画像、公開、交換情報）を集約の上総合的に処理・分析し、国際軍事情勢等防衛省・自衛隊全般を通じて必要となる戦略的な情報を作成することである³²⁶。

情報本部設立前、防衛庁では、内部部局、統合幕僚会議、陸海空幕僚監部がそれぞれ国際軍事情勢等を収集・分析しており、防衛庁全体としてインテリジェンス活動を実施する体制にはなっていなかった。

³²⁵ 梁陶編著 『日本情報組織揭秘』 時事出版、2012年。

³²⁶ <<http://www.mod.go.jp/dih/gaiyou.html>> (2014/3/23)

1995年11月に策定された防衛計画の大綱には「情勢の変化を早期に察知し、機敏な意思決定に資するため、多様な情報収集手段の保有及び高い能力の情報専門家の確保を通じ、戦略情報を含む高度の情報収集・分析等を実施し得ること」を明記し、情報組織のスクラップ・アンド・ビルドへの動きが本格化した。

1997年1月20日、防衛省内の複数の情報機関を統合して、情報本部が統合幕僚会議の下に設置された。

2004年3月29日には、画像部が画像地理部に改称、その後、陸海空自衛隊の統合運用が見直される中で情報本部の位置づけも見直されることになった。

2006年3月27日の統合幕僚監部発足に合わせて、防衛庁内各機関に対する情報支援を広範かつ総合的に実施する「庁の中央情報機関」としての位置づけを明確にするため、長官直轄の組織に新編された。また、併せて自衛隊の運用に直接必要となる情報機能などを集約して効率的に保持するため、緊急・動態部を廃止して、情報本部内に統合情報部が新設された³²⁷。

2007年、防衛庁が防衛省に昇格し、それに伴い情報本部は長官直轄から大臣直轄の機関になった。

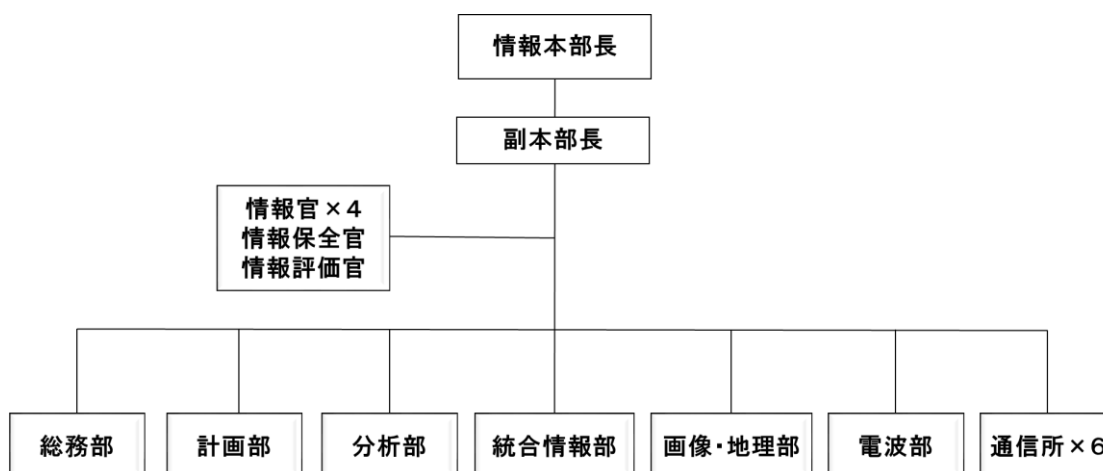
情報本部は、約2500名³²⁸で構成されており、発足時の約1500名から顕著に増加してきている³²⁹。本部長は将の階級にある自衛官で、本部長の情報専門スタッフとして4名の情報官(1名の事務官と3名の自衛官)が配置されている。情報本部は、総務部、計画部、分析部、統合情報部、画像・地理部及び電

³²⁷ PHP「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会、前掲書、37頁。

³²⁸ 平成28年版の防衛ハンドブックによれば、28年度の予算定員は、自衛官1911人、事務官573人の2484人となっている。

³²⁹ PHP「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会、前掲書、38頁。

波部の6個の部から編成されている³³⁰。



出所:防衛省ホームページ

図 42 情報本部の組織図

4 国際情報統括官組織（外務省）

外務省のインテリジェンス活動に特化した組織として、国際情報統括官組織が置かれているが、各地域局、機能局も担当分野に関して情報の収集・分析に当たっている。国際情報統括官組織は、これら政策局とは異なる視点で、中長期的又は、分野横断的に情報を分析し、総合的な情勢判断を行うものとされている。また、同組織は、外務省のインテリジェンス活動についての総合的な計画を、全省的、中長期的立場に立って作成・実施する。

外務省におけるインテリジェンス活動に特化した組織は、1934年の調査部（後に調査局）設置に遡る。敗戦後の占領下で、外務省の地域局は廃止されたが、調査局は存続する。しかし、1951年に平和条約が調印されると地域局が復活し、情報調査活動も担うことになり、そのため調査局は廃止になった。

しかし1960年、大臣官房に調査課が設置され、1963年調査課と資料課から

³³⁰ 防衛省情報本部ホームページ及びPHP「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会、前掲書、36-40頁。

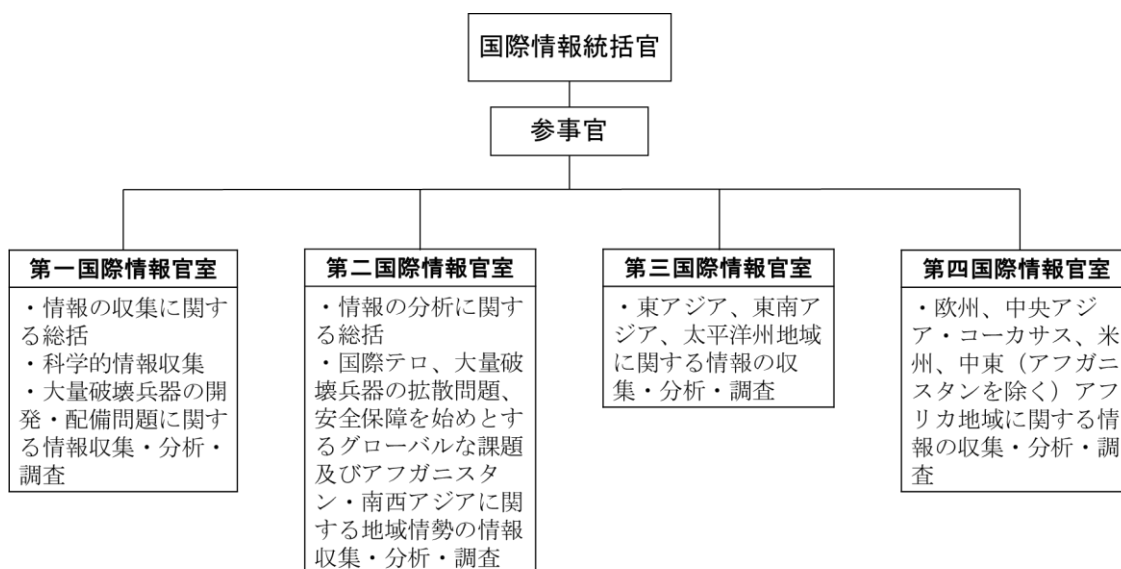
なる国際資料部の設置などを経て、1970年政策の企画・立案機能を有する企画課と分析課からなる調査部が設置された。1979年にはこれが拡充されて調査企画部となるが、1983年臨調の最終答申で外務省の情報収集・分析・管理機能の充実・強化等が要請され、調査企画部に新たに情報課が設置され、翌1984年には、安全保障に関する外交政策の企画・立案を担当する安全保障政策室も設置されて、調査企画部は情報調査局に昇格した。

1991年の湾岸戦争は、外務省の情報機能と政策機能の双方に疑義を生じさせた。同年7月の第三次行革審の第一次答申で外務省の体制等の整備・拡充が提起されたことを受け、9月外務大臣の私的諮問委員会として「外交強化懇談会」が設置された。同年12月外交強化懇談会は、総合的な外交政策の企画立案機能及び総括・調整機能の強化などと並んで国際情報諸機能の強化を求めた答申を出した。この答申を受けて、1993年、情報調査局の企画課、安全保障室が切り離されて、新設された総合政策局に吸収、情報調査局は純粋な情報組織として国際情報局に再編された。

2004年の外務省機構改革で、領事移住部が領事局に格上げされた調整で、国際情報局は、国際情報統括官組織に再編された。国際情報統括官組織は局長級の国際情報統括官の下に、参事官、課長級の4人の国際情報官及び事務官及び専門分析員など約80名で構成されている。

同組織は四つの国際情報官室に分かれている。第一国際情報官室は情報の収集に関する総括を行うほか、シギント等の技術情報収集、国際機関等を、第二国際情報官室は、情報の分析に関する総括及び国際テロ、大量破壊兵器の拡散問題等の安全保障問題を、第三国際情報官室は、東アジア、東南アジア、大洋

州、南西アジアを、第四国際情報官室は、欧州、中央アジア・コーカサス、米州、中東、アフリカ地域に関する情報の収集・分析・調査を行っている³³¹。



外務省ホームページを基に作成

図 43 国際情報統括官組織の組織図

なお、2015年12月8日、海外で国際テロリズム関連の情報を収集する政府の「国際テロ情報収集ユニット」が発足した。2016年5月の主要国首脳会議（伊勢志摩サミット）や2020年の東京五輪・パラリンピックの開催を見据え、首相官邸が主導する国内テロ対策の態勢が動き出した。

ユニットは組織上、外務省に属するが、官邸の直轄組織と位置付けられる。外務、警察など各省庁から語学や地域情勢に通じた約20人を選抜し、東南アジア、南アジア、中東、北・西アフリカの4班で編制。ユニット員が担当地域に出向いて現地の情報機関と関係を構築するほか、在外公館のテロ情報収集担当者も約20人増員し、ユニットとの連携を強める。

内閣官房には「国際テロ情報集約室」を新たに置き、関係省庁の局長級で構

³³¹ PHP「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会、前掲書、32、33頁。

成する幹事会の事務局機能を担う。幹事会はユニットのテロ情報を集約し、関係省庁で情報の共有化を図る³³²。

5 公安調査庁（PSIA:Public Security Intelligence）

公安調査庁の任務や所掌事務は、公安調査庁設置法第三条と第四条に規定されている。

第三条において「公安調査庁は、破壊活動防止法の規定による破壊的団体の規制に関する調査及び処分の請求並びに無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律の規定による無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する調査、処分の請求及び規制措置を行い、もつて、公共の安全の確保を図ることを任務とする。」と定められ、第四条において、「公安調査庁は、前条の任務を達成するため、次に掲げる事務をつかさどる。

- 一 破壊的団体の規制に関する調査に関すること。
- 二 無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する調査に関すること。
- 三 破壊的団体に対する処分の請求に関すること。
- 四 無差別大量殺人行為を行った団体に対する処分の請求に関すること。
- 五 無差別大量殺人行為を行った団体に対する規制措置に関すること。
- 六 政令で定める文教研修施設において所掌事務に関する研修を行うこと。
- 七 前各号に掲げるもののほか、法律（法律に基づく命令を含む。）に基づき公安調査庁に属させられた事務」となっている。

特に対外的なインテリジェンス活動を公安調査庁が行う根拠は、破壊防止活動法（破防法）第四条（暴力主義破壊活動の定義）の外患誘致・外患援助³³³の規定と、第二十七条の「公安調査官は、この法律による規制に関し、第三条に規定する基準の範囲内において、必要な調査をすることができる」との規定に

³³² 2015年12月9日新聞各紙。

³³³ 外患誘致：外国と通謀して日本国に対し武力を行使させる行為。
外患援助：日本国に対して外国から武力の行使があったときに、これに加担して、その軍務に服し、その他これに軍事上の利益を与える行為。

よる。破防法第四条には、無線通信または有線放送による破壊活動も規定されており、公安調査庁が行う通信傍受の法的根拠となっている。

公安調査官に付与されている調査権限は、証拠物の押収や家宅捜索などの強制的なものではなく、任意調査に限られる。

日本敗戦後のGHQの占領目的は、日本の軍事化を除去し、民主化を促進することにあった。そのためには占領目的に反する軍国主義的、国家主義的団体を取り締まる必要があった。

1946年2月GHQは内務省調査局を設置し、勅令百一号に基づき「進駐軍の占領目的に敵対する団体の調査・解散指定」を行わせた。

1947年に内務省は解体され、内務省調査局は総理庁内示局第二局に移管された。

1948年2月には、法務庁（のち法務府）特別審査局が設置された。法務庁特別審査局は、勅令百一号、1949年4月からは団体等規制法令に基づいて「秘密的、軍国主義的、極端な国家主義的、暴力主義的及び反民主主義的な団体」の調査・解散指定にあたった。しかし、このころには冷戦が本格化しており、日本共産党をはじめとする左翼革命勢力の取り締まりが主眼になっていた。

1952年4月28日の日本の主権回復に伴い、団体等規制令や特別審査局などGHQの命令でつくられた制度や法律が廃止されることになった。政府は国家公安保障法案など様々な名称の新法案を作成したが、戦前の治安維持法等の再来をおそれる世論等の反対で、修正に次ぐ修正を重ね、最終的に破壊活動防止法という形で同年7月4日に成立をみた。同月21日、破防法が公布施行され、公安調査庁が設置された。

公安調査庁の設立に当たっては、法務府特別審査局を母体としつつ、旧軍の特務機関の出身者などが参加した。法務府特別審査局を改編し公安調査庁を設立する過程で、それを規制官庁とすべきか情報官庁とすべきかで議論があったと言われているが、最終的には、破防法に基づく規制官庁と位置付けられ、そ

の範囲内で必要なインテリジェンス活動を行うことになった。

公安調査庁設立に際して主要な警戒対象として考えられていたのは、国際共産主義運動であった。破防法成立当時は、武装闘争路線を採用していた日本共産党や朝鮮総連が主たる監視の対象となった。他方で1961年に元旧軍将校らによる三無事件³³⁴で破防法が初適用されるなど、極右も警戒の対象であった。

その後、日本共産党をはじめ同党を源流とする左派過激派集団の組織勢力・活動が長期的に衰退をみせるなか、公安調査庁の有する団体規制の機能・役割はその存在意義が問われるようになり、さらに冷戦の終結はその傾向を強めた。しかし、1995年3月の地下鉄サリン事件を始めオウム真理教の一連の組織犯罪を受けて、1996年7月、公安調査庁は、オウム真理教に対し、史上初めての団体規制請求を行った。結局、公安審査委員会は1997年1月にこの請求を棄却したが、破防法や公安調査庁の有する団体規制機能・役割に一定の理解が得られる結果となった。

1999年12月12日には、無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律が施行され、公安調査庁の所掌事務に無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する調査、処分の請求及び規制措置に対する事務が付加された³³⁵。

公安調査庁の定員は約1500人³³⁶であり、公安職の公安調査官と一般行政職

³³⁴ 1961年12月12日旧陸軍出身者らが政府要人暗殺、国会襲撃などを企てた。しかし、事前に発覚して13人が警視庁に逮捕された。首謀者は川南工業社長の川南豊作で、彼の三無主義（無戦、無税、無失業）から三無事件と呼ばれる。5.15事件の被告、三上卓らも計画に加わっていた。初めて破壊活動防止法が適用され、一審では8人に有罪判決が下ったが、控訴審では4人に有罪、4人に無罪。破防法については罪を問われなかった。

³³⁵ 公安調査庁ホームページ<http://www.moj.go.jp/psia/kouan_shoukai2-3.html> (2014/3/23)

³³⁶ 2020年東京五輪開催時のテロリスト対策を強化するため、公安調査庁が調査官を大幅増員する方針を固めたことが2014年8月27日、分かった。段階的に現在の約1500人から昭和39年の東京五輪当時の2000人態勢とすることを目指しており、来年度予算の概算要求では約50人の純増員を見込む。また尖閣諸島をめぐる問題を念頭に情報拠点を増設するための予算も計上。尖閣諸島周辺だけでなく、東シナ海、南シナ海周辺の情報

の事務官で構成される。組織は、内部部局、施設等機関及び地方支分局から成り、検事出身の長官が全体を統括し、同じく検事出身の次長が長官を補佐する。

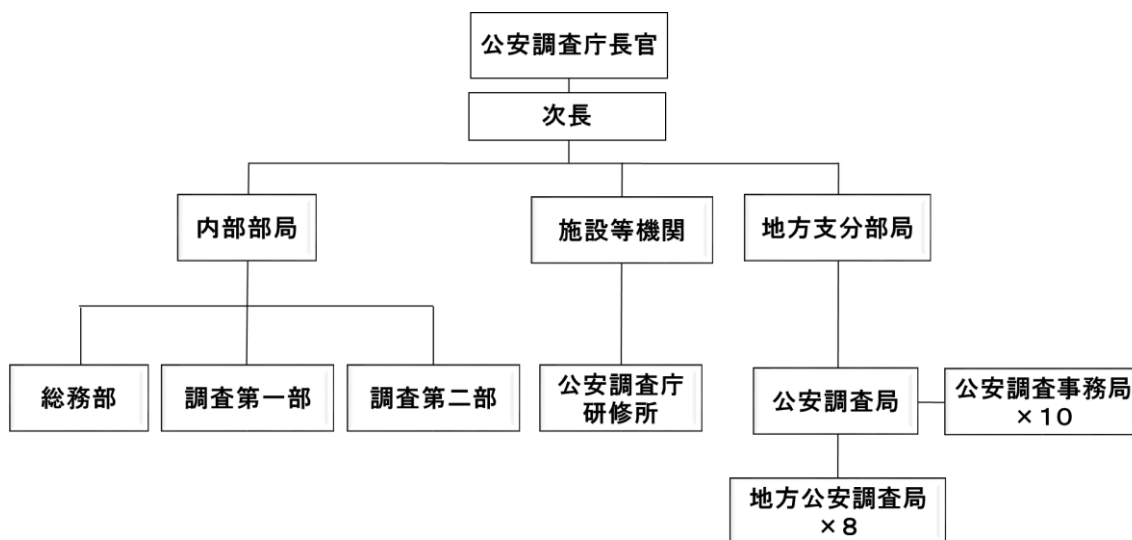
内部部局は総務部、調査第一部及び調査第二部から構成される。調査第一部は警察庁の出向者が部長をつとめ、カルト集団、左翼、右翼、日本共産党など国内情報を担当している。調査第二部は公安調査庁プロパーが部長をつとめ、国際テロや北朝鮮、中国などの国外情報を担当している。地方支分部局として、ブロックを管轄する公安庁局が8か所に府県を管轄する公安調査事務所が14か所に設置されている。

1997年12月の行革会議最終報告が、公安調査庁について、団体規制機能の必要性を認め、組織のスリム化を図りつつも相当数のマンパワーを在外における情報収集活動の強化、内閣における情報機能の充実に充てるとするなど、公安調査庁の情報官庁化を後押しするような動きが見られた。こうした動きを受け、公安調査庁は海外情報収集活動に人員・予算等をシフトしていくが、海外に派遣されている人員は依然として限定的であり、情報官庁としての脱皮は不

収集も強化する。五輪開催国はテロの標的となる可能性が高いことから、同庁は開催の脅威となる団体や人物の動向を把握するために情報網の強化が必要と判断。約30億円を計上し、国内外における情報収集力を増強する。

同庁は、昭和27年に約1700人の陣容で発足。前回東京五輪開催時には2千人台とピークに。その後、減員が続き、平成15年に1486人と底を打った後、ほぼ数人規模の増減が続いていた。来年度は前年度の3倍近い80人の増員を要求、政府の定員合理化計画に基づく減員後に約50人の純増を確保する。(2014.8.28 産経ニュース)

完全なものにとどまっている。公安調査庁の国内のヒューミント能力には一定の評価があるが、国外で情報収集する能力は限定的である³³⁷。



出所: 公安調査庁ホームページを基に作成

図 44 公安調査庁の組織図

6 警察庁警備局

警察は治安機関であり、純然たる情報組織とは言えないが、公安警察³³⁸がインテリジェンスに近い機能を有している。

警察は治安機関としての必要性上インフォメーションを収集しており、国全体の意思決定に資するインテリジェンスを生産し、配布するという姿勢とは異なる。しかしながら、拉致問題、国際テロ、大量破壊兵器拡散につながる違法輸出など、法執行的課題が安全保障上懸念される度合いが強まっており、警察が収集するインフォメーションやインテリジェンスの価値は高まっている。

刑事警察も事件発生後、捜査に必要な情報収集を行うが、公安警察の場合、事件発生の有無にかかわらず「公安（＝公共の安全と秩序）」に関わる情報を継続的に収集する。国内では、日本共産党や新左翼などの左翼運動や、右翼団

³³⁷ PHP「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会、前掲書、44～48頁。

³³⁸ 警察庁と都道府県警察の公安部門を指す俗称。

体、新興宗教、国際テロ組織、朝鮮総連、労働運動などが主たる情報収集対象とみられる。

1945年10月、GHQは人権指令を発し、治安維持法、思想・言論規制法規などの治安法制と特高警察を廃止することを求め、特別高等警察関係者の大掛かりな追放を行った。

1945年12月には内務省警保局内に公安課が新設され、戦後の公安警察の起源となった。

1946年7月公安課は、激化する大衆運動などを背景に、GHQから情報収集の了解を得、組織強化、人員拡大が行われていく。

1947年12月内務省が解体され、公安警察機能は、国家地方警察の警備部警備課が担うことになった。その後日本は主権を回復し、1954年6月には警察法が全面的に改正され、警察運営の単位は都道府県警察に一元化された。さらに、国家公安委員会の下に警察庁を置き、国家公安委員会が都道府県公安委員会の同意を得て都道府県警本部長の任免を行くこととなり、また警察庁が都道府県警に対して指揮監督権を付与するなど中央集権化が進んだ。その後、時代の変化に対応して公安部門は再編を繰り返し現在の姿になった³³⁹。

中央集権的な警察組織の中でも公安警察は特にその色彩が強く、警察庁が都道府県の公安警察を統括している。警備企画課には危機管理企画官、衛星情報官、総合情報分析室が配置されている。警備企画は警備局の筆頭課とし、警備警察に関する制度、運営に関する企画立案等局の総合調整及び警備情報の総合的な分析を行っている³⁴⁰。

公安課は、外事以外の秩序破壊的活動について情報の収集や取り締まりを行

³³⁹ PHP「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会、前掲書、40、41頁。

³⁴⁰ 警備情報の総合的な分析及びこれに関する調査に関すること。（警察庁組織令（平成27年10月2日改正）第三十七条）

う³⁴¹。対象は、左翼運動、右翼団体、新興宗教などで見られる。

外事課は、外国人が行う秩序破壊的活動について情報の収集³⁴²や取り締まりを行っている。また、外国人によるスパイ活動を監視し取り締まるなど「防諜」機能も一定程度果たしている。

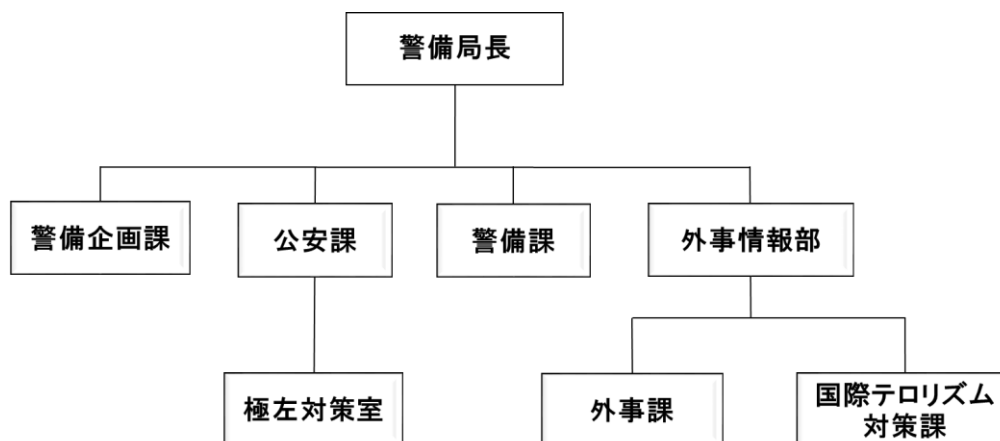
国際テロリズム対策課は、従来外事課に置かれていた国際テロリズム対策室を発展的に改組したものである。同課には国際テロリズム情報官が設置され、国際テロ関連の情報収集と分析を行っている³⁴³。海外で日本人が巻き込まれるテロや国際協力を要するテロが発生した場合に警察庁長官の命令で派遣され

³⁴¹ 警備情報の収集及び整理その他警備情報に関すること（警備企画課及び外事情報部の所掌に属するものを除く。）。（警察庁組織令（平成 27 年 10 月 2 日改正）第三十八条）

³⁴² 外国人に係る警備情報の収集及び整理その他外国人に係る警備情報に関すること（国際テロリズム対策課の所掌に属するものを除く。）。（警察庁組織令（平成 27 年 10 月 2 日改正）第四十条）

³⁴³ 外国人又はその活動の本拠が外国に在る日本人によるテロリズムに関する警備情報の収集及び整理その他これらの活動に関する警備情報に関すること。（警察庁組織令（平成 27 年 10 月 2 日改正）第四十一条）

る「国際テロ特別機動展開部隊(TRT-2)」は、国際テロリズム対策課の要員を中心に構成される³⁴⁴。



出所:「日本のインテリジェンス体制 変革へのロードマップ」2006年PHPを基に作成

図 45 警察庁警備局情報関連組織図

第3項 日本のインテリジェンス文化の特徴

我が国の軍事組織は、プロイセンの軍制を模倣し、陸軍はその参謀本部制度も導入した。軍隊においては、戦前から作戦に携わる人に比べて情報に携わる人の相対的地位が低かったことは否めない。

しかしながら、本論文で述べてきたようにインテリジェンス機関に関する歴史的な変遷を見れば日本人が、民族的に必ずしも情報に疎い訳ではないし、暗号解読などにおいても米国に一方的に負けていた訳でもなかった。

欧米においても、対外的な脅威が少ない時期には、インテリジェンス組織は発展しないどころか、消滅している場合もある。通説的に語られるアングロサクソン系は狩猟民族であり日本人は農耕民族であるために情報に対する感覚が

³⁴⁴ PHP「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会、前掲書、42、43頁を参考。

ないといった違いは見られない。インテリジェンスの問題点は、我が国だけではなく英国、フランス、ドイツや米国においてもそれぞれの国において様々な問題が指摘されていた。しかも、近代的なインテリジェンス組織は、第二次大戦後各国において急速に発展してきた。

そのような中で、我が国は敗戦により軍やインテリジェンスに関する体制が大きく変化した。戦後、米国に安全保障のかなりの部分を依存していた状態を脱し、ようやくインテリジェンスの重要性が指摘され、イミントなどの新たな情報収集手段が構築されるなどの施策が実行された。しかしながら、このような施策は、どこか場わたりの対処療法にすぎず、インテリジェンスに関する文化や考え方は、戦前戦中と驚くほど変化がない。

これらのことを見れば、我が国の組織文化は、官僚制志向の保守性が極めて強い。つまり「変化を好まない」ということが言える。結果として、情報の必要性が叫ばれている割には、情報の共有ができないストーブパイプ(縦割り)の状況が顕著でインフォメーションの統合ができない、作戦に比して情報の地位が低いなど長年指摘されている同じ問題点が長期間にわたり改革できない傾向にある。例えば、米国におけるNASAの例のように月面着陸に初めて成功したという素晴らしい成功体験があるが故に、その文化が変革できず結局は大きな失敗を繰り返した。同様に我が国も明治維新以降の、日清・日露戦争での勝利の成功体験、第1次大戦での本格的戦争体験不足が、その後の国際情勢の変化を見極めず組織変革ができなかったことの遠因としてあるのではないだろうか。

米軍においては、1941年の真珠湾攻撃当時、情報部門に従事する者は、作戦部門に従事する者に比べて従属的地位にあった。情報部門にいるということは、たいして才能がないと思われる風潮で、インテリジェンスに敏感になるまで情報業務に従事している将校は例外的だったとされる。その後、CIAの設立などにおいて、シビリアンの学者や研究者を採用することにより分析能力などを高めることに努力が指向されてきた。各機関でインテリジェンスに関する教

育は行われるとともに、情報組織の拡大に伴い大学などでインテリジェンスを課目として教育する施策も定着している。そのため、各機関においてはより実務的な教育やトレーニングに時間を割くことができる可能性が高い。

しかしながら我が国においては、旧日本軍においては、情報将校の取り扱いについては、真珠湾攻撃の際の米軍と同じような点が指摘されており、戦後においてもその風潮が劇的に改善するような施策は見られない。陸軍中野学校においては、かなり先進的な教育が行われていたとされているが、ドイツのゲーレン機関とは違い、敗戦直前に重要な資料などは焼却され、戦後の諜報を忌み嫌う風潮も加わり、現在において戦前との継続性はない。また、大学等においても、一部で短期的、例外的に講義が行われることもあるものの、課目として定着しているわけではない。

第5節 中間型から中央集権型へ（米国のインテリジェンス組織）

中間型とは、日本と同様に中央集権型の情報組織と委員会型の情報組織が並存することを意味するが、米国においては、それが時代を経て中央集権型に収斂されていった。以下その収斂過程を述べる。

第1項 米国のインテリジェンス組織の歴史

1 米国陸海軍におけるインテリジェンスの起源

米国陸軍におけるインテリジェンスの起源は、1885年に戦争省内に設置された軍情報部である。その後、米西戦争(1898)における軍の手際の悪さと、普墺・普仏戦争(1870-71)におけるドイツの戦争における手際の良さとを比較して反省し、1903年ルート陸軍長官（1899-1904年在任）が、セオドア・ルーズヴェルト大統領（第26代1901-1909年在任）の時代に、ドイツ参謀本部をモデルにして新機構[参謀本部]を作った³⁴⁵。

米国の参謀本部はドイツ参謀本部の「模倣と適応の組み合わせ」の産物だっ

³⁴⁵ 渡部昇一『ドイツ参謀本部』2009年、祥伝社、208-210頁。

たと見るのは正しいものの、ドイツ参謀本部について(a)本当に理解されていた訳ではなかったし、(b)ドイツの参謀本部が、あらゆる面で優越していたわけではなかった。[例えば]1937年にフォート・レブンワースの指揮幕僚学校の教官団によって編纂されたハンドブック『指揮幕僚原則』ではドイツ参謀本部とは「極めて特殊な職務」のみを遂行する将校たちを集めた「将軍の幕僚」であるという、全く間違った主張がなされている。[実際には、]幕僚業務にあたるドイツの参謀将校は、特殊なことなどは何もせず、参謀本部の部局の多くで通常、地図作成や鉄道運用といった広範な任務を果たしていた³⁴⁶。

その後の第一次大戦においては、1917年4月米国はドイツに宣戦布告したものの、外国で戦争するための体制もできていないまま5月には欧州へ先遣隊が送られることになる。米国の対欧州遠征軍の先遣隊長パーシング将軍は、現地においてフランスで活動している諸外国の参謀組織を研究し、各国の体制から米国の組織に最も適していると思われるところを抽出して、五つの部からなる参謀部を創設した。この際、情報部であるところの参謀第二部は、「検閲、敵方に関するインテリジェンス、インフォメーションの収集・配布、地図の整備」を所掌することとなったが、これは普仏戦争に敗北したフランスが導入した「参謀第二部」制度の模倣であった。そしてこれが、今に至る米陸軍のインテリジェンス組織の原型となったのである³⁴⁷。

一方、海軍の情報組織は1882年「平戦時に海軍に役立つ資料を収集し記録する」ため、航海局（日本海軍の軍務局）の中に情報課が設けられ、初代課長にメンソン大尉が任命された。ついで、英国、フランス、ロシアなどに次々と

³⁴⁶ Jörg Muth, “Command Culture. Officer Education in the U.S. Army and the German Armed Forces, 1901-1940 and the consequences for World War II” University of North Texas Press, 2011 p26.

³⁴⁷ 北岡元 『インテリジェンスの歴史 水晶玉を覗こうとする者たち』 慶應義塾大学出版、2006年、150-153頁を参考。

駐在武官を派遣した³⁴⁸。1914年第一次大戦がはじまった当時の情報部の定員は、士官8人、文官10人であった。1915年海軍作戦部が設けられ、海軍情報部はその中に含まれた。その後の第二次大戦発生までは、極めて弱小の組織であった。1920年の海軍情報部の士官は6人にすぎず、1934年には20人の文民グループを抱えた小さな所帯でしかなかった³⁴⁹。

2 1938年～1945年

米軍は現在世界最強とされる軍隊を常備しているが、第二次大戦までは、軍は戦時または戦争に備えて設置し、戦争終結とともに組織を廃止するか、著しく縮小するパターンを繰り返してきた。情報組織も、今でこそ総勢約20万人³⁵⁰、予算668億ドル³⁵¹という世界最大級のインテリジェンス・コミュニティーを有しているが、軍と同様の認識であった。1938年までは主に戦争を契機として、必要に迫られ種々の情報組織が誕生しては拡大したり、消滅または縮小したりしてきた。その過程でアドホック的に情報組織間の協力や活動の調整が行われた事例はあるが、情報体制と言えるほどのものは存在せず、当然インテリジェンス・コミュニティーもなかった。

しかしながら1939年当時フランクリン・ルーズヴェルト大統領(第32代1933-1945在任)が、特に不安を感じていたのは米国の対外情報面での能力であった。当時も国務省は在外公館からの報告を通じて対外情報を入手していたが、対外情報に特化した情報機関は存在していなかった。ルーズヴェルトは、

³⁴⁸ 1882年英国、1885年フランス、ロシア(少佐1人が兼任)、1888年イタリア、オーストリア(大尉1人が兼任)

³⁴⁹ 実松讓 『日米情報戦記』 図書出版、1980年、47、48頁を参考。

³⁵⁰ 2009年9月13日、デニス・ブレア国家情報長官の記者会見での発言。

³⁵¹ 予算668億ドル(国家インテリジェンス計画(NIP)503億ドル、軍事インテリジェンス計画(MIP)165億ドル。2015年度予算(www.dni.gov “Last Updated2016年2月6日”)

当初 FBI に対外情報能力を期待し特殊情報収集局 (SIS) を設置したが、このみでは不十分と考えていたようで、1940 年～41 年にかけて 2 度欧州の情報体制を視察させたウイリアム・ドノバン³⁵²の報告書に基づき「中央情報組織型の情報体制」の設立を検討し始めた。

1941 年 7 月 11 日、ルーズヴェルト大統領は、大統領令³⁵³によりドノバンを長とする「情報調整官室 (OCI)」を発足させた。その任務は、国家安全保障に関わる全てのインフォメーションを取り纏めて分析することであり、人員は 600 名、予算は 1 千万ドルの規模であった。

しかしこの情報調整官室発足は、文民（当時退役軍人）であるドノバンが中央情報組織を設立しようとする動きや、さらにその組織が軍事情報へ介入することを懸念した軍の反発³⁵⁴を招いた。戦争省や軍は中央情報組織型情報体制に対抗する形で、1941 年夏に陸軍情報部、海軍情報部等が英国型の合同情報委員会の米国版を設立するように勧告し、同年 9 月 10 日、まず陸海軍関係者により「陸海軍統合情報委員会」の設置が合意された。その後 1942 年 2 月に、陸海軍の情報部、国務省、経済戦争委員会³⁵⁵さらに情報調整官室の各代表を加

³⁵² William. J. Donovan 軍人時代の活躍により「ワイルド・ビル」の異名を有する。第一次大戦の英雄と言われる。弁護士として成功し、共和党の有力者としての地位を築く傍ら、1920 年代には司法副長官を務める。「米国の情報組織の生みの親」と讃える人もいる。

³⁵³ 大統領令による情報調整官の職務は、次のとおり。「国家安全保障に関わるすべてのインフォメーション及びデータを収集、分析する。更に右インフォメーション及びデータを関連付け、大統領及び大統領が決定する政府内の部局に配布する。更に大統領の要請に基づいて、現政府が入手できない国家安全保障のために重要な情報を確保すべく、補完的な活動を行う。」

³⁵⁴ 米国では情報組織の成り立ちなどから伝統的に情報とは「戦争のためのもの」であり、したがって「軍が担当するもの」との観念が強い。その結果、当然のこのように FBI や文民のドノバンが情報組織を纏めようとする動きへの反発が生じた。

³⁵⁵ 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。

えた「統合情報委員会」へと発展³⁵⁶した。

そのため米国の情報体制は、「中央情報組織による情報体制」と「情報委員会による情報体制」という二つの体制が混在する状況となった。

1941年12月7日（日本時間8日）の真珠湾攻撃後、米国には統合参謀本部が設立されたが、それを契機に、既に激化していた情報調整官室と軍の確執、言い換えれば混在する「中央情報組織による情報体制」と「情報委員会による情報体制」との間の確執は一層激しくなった。結果として、1942年6月13日、文民組織たる情報調整官室を軍事組織たる戦略情報局(OSS:Office of Strategic Service)に改組し、それが統合参謀本部に従属することで、組織上は落ち着いていった。その後も両者の確執は続いたが、第二次大戦後の1946年1月、トルーマン大統領によって独自の予算、人員を有さず、国務、戦争、海軍の各省が予算及び人員を充当する形で、組織的に弱体ではあるものの「中央情報グループ³⁵⁷」が設立された。

一方の米国版統合情報委員会は、第二次大戦後、統合参謀本部の情報部次長を委員長として、陸軍参謀本部次長（情報担当）、海軍情報部長及び空軍³⁵⁸情報部長のみが参加し軍の情報のみを対象とする組織へと縮小された。

3 冷戦期

上記のように、極めて弱体化された形での発足を余儀なくされた中央情報グループであったが、1947年7月26日の国家安全保障法では、独自の予算と人員を有し、各省庁間の情報活動における調整を職務とする中央情報組織であるCIAの設置を謳っている。

³⁵⁶ 文民の委員会への参加には、反対意見も合ったが、英国では文民を合同情報委員会に参加させているため、米英情報協力を深化させるとの考慮などから最終的に文民も参加できる委員会が発足した。但し、FBIの参加は軍により拒否されている。

³⁵⁷ Central Intelligence Group

³⁵⁸ 1947年7月国家安全保障法により、陸軍航空軍は陸軍より独立し米空軍省が設立。同年9月米空軍長官が承認され米空軍は正式に発足した。

そこでは、CIAの主要な業務として次の3つが規定してある。第1に、各省庁間のインテリジェンス活動を調整すること。第2に、国家安全保障に関するインテリジェンスを関連付け、評価すること。第3に、国家安全保障に影響を及ぼすインテリジェンスに関連したその他の職務を遂行すること、である。ちなみに、第3のその他の職務とは、CIAが秘密工作を行うことができる根拠とされている。

1947年になると欧州に共産主義を拡大したいというスターリン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。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面のみならず、政治面や経済面をバランス良く把握する必要に迫られた。そのためトルーマン大統領は、国家安全保障に関するすべてのインフォメーションが適切に共有され評価されることを確実にするために中央情報長官を設け、議会はこの機能を担保するために中央情報長官をCIAの常勤職員とした。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、中央情報組織としてのCIAがコミュニティー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。

しかしながら、そもそもコミュニティーを取り纏め真珠湾攻撃のような奇襲防止のための警告を発するはずだったCIAは、1950年の北朝鮮による韓国侵攻を予測できなかった。そのため、ヒレンケッターCIA長官が更迭された。

後任のスミスCIA長官は、1950年に国家評価委員会 (Board of National Estimates) を創設し、そこに外国の脅威とトレンドに関し、真に政府横断的な評価を調整しプロダクトを作成する任務を付与した。委員会は中央情報長官にドラフトを提出したり、見積もりの作成を監督するとともに、各情報機関の長たちの承認を得るために運営された。

1952年には、スミスCIA長官が、CIAの分析能力を強化するため、国家推定

局 (Office of National Estimate) を設置した³⁵⁹。そこでは「国家情報見積もり」の原案の作成がなされた。一方研究・報告局 (Office of Research and Reports) は、個々の情報機関の能力を超えるようなトピック的な事象や問題を研究していた³⁶⁰。

1971年には、当時行政管理予算局に所属し、後に(1973年2月)CIA長官となるジェームズ・シュレジンジャー³⁶¹が、インテリジェンス・コミュニティー全体を見直して、多数の組織再編案のメリットとデメリットを検討した。

1974年、CIAはポルトガルの軍事クーデター、インドの原爆実験成功さらに、キプロス紛争の予測にも失敗し、ニクソン大統領がウォーターゲート・スキャンダルによって辞任した後は、そのスキャンダルへのCIAの関与が疑われ、CIAが批判されることになった。1975年に上院に「情報活動に関する政府の工作を検討する特別委員会」(通称チャーチ委員会)が設置され、秘密工作の禁止と議会の監督が強化される動きになった。

1977年、国家安全保障会議が、情報組織とその職務に関する研究を実施し、その中で、新たに对外情報長官を設置し同長官が全情報分析・作成組織、秘密工作組織、国家安全保障局及び国家偵察局を日常的にコントロールすべきと提言した。しかし、この案は他の情報組織等の反対により、日の目を見なかった。

また、1978年から1979年にかけてのソ連によるエチオピア、アンゴラなど複数地域での破壊活動の発覚やアフガン侵攻などソ連の脅威が顕在化、さらにイラン大使館人質事件など秘密工作の必要性が増大してきた影響などもあり、CIAの改革はあまり進展しなかった。

4 冷戦後

³⁵⁹ 北岡(2006年)、前掲書、184頁。

³⁶⁰ http://www.dni.gov/nic/NIC_history.html 2012年6月22日アクセス。

³⁶¹ 1973年2月にCIA長官に就任。

1992年2月、上院情報委員会のボーレン (David Boren) 委員長と、下院情報委員会のマカーディー (David McCurdy) 委員長が、コミュニティーの再編を求める法案を提出した。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 (Director of National Intelligence) 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。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インテリジェンス予算を除いた国家対外情報計画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 (NSA)、国家偵察局 (NRO) 及び国防情報局 (DIA) 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。

1994年にはエイムズ・スパイ事件³⁶²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。同年10月冷戦後の米国のインテリジェンスのレビュー「米国インテリジェンス・コミュニティーの役割と能力に関する委員会³⁶³」(アスピン・ブラウン委員会)、コンベスト委員会³⁶⁴、外交問題評

³⁶² オルドリッチ・エイムズは、CIAでカウンターインテリジェンス部門に勤務しながら1985年から9年間ソ連及びその後のロシアのためにスパイ活動をおこなった。彼は、時々ソ連のモグラではないかとの疑いをかけられていたが、1992年まで、取調官には肉薄できなかった。1994年(2月21日)に、エイムズが逮捕されたとき政府高官は「CIAの歴史の中で最も損失の大きい保全上の欠陥だ」と述べた。彼の逮捕は、CIAを震撼させ、議会による責任問題を引き起こし、ジェイムズ・ウールジ中央情報長官を辞任させ、数人のCIAの上級幹部を早期退職させる結果へと追い込んだ。Polmar and Allen, op. cit. pp. 22-23 より抜粋。

³⁶³ 委員会の報告書「21世紀に備えて—米国のインテリジェンスの評価 (Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S. Intelligence)」は1996年3月1日公表された。

³⁶⁴ 下院の常設情報特別委員会でコンベスト (Larry Combest) が委員長を務めた通称コンベスト委員会。報告書は「21世紀のインテリジェンス・コミュニティー (IC21 THE INTELLIGENCE COMMUNITY IN THE 21ST CENTURY - STAFF STUDY PERMANENT SELECT COMMITTEE ON INTELLIGENCE) PERMANENT SELECTCOMMITTEE ON INTELLIGENCE HOUSE OF

議会 (Council on Foreign Relations) 及び 20 世紀基金 (Twentieth Century Fund) などの調査がなされた。

アスピン・ブラウン委員会は、1994 年 9 月 27 日の「1995 年度インテリジェンス権限法」に基づき、冷戦後の環境下でインテリジェンス・コミュニティーの今後の方向性、優先順位、構造を評価するために設立された³⁶⁵。アスピン・ブラウン委員会報告書にはインテリジェンス・コミュニティーの組織に関する以下のような勧告が記されている。

- ① NSC の情報機関に対する権限を強化すること。
- ② 「グローバルな犯罪に対する国家の法執行責任」を調整するため、司法庁長官を指名すること及び法執行のため情報機関が外国人に関する情報収集することへの権限を明確にすること。
- ③ 全ての情報機関の活動を調整するための DCI (中央情報長官) の能力の限界に対応するため、DCI に新たに 2 つの副長官職を設立すること。両者は、任期 6 年で上院の承認が必要。
- ④ DCI は国防省内の「国家」情報機関の長の指名に同意し、国防長官による彼らの評定の一環としての職務の遂行要領に関する評価も行う。さらに、インテリジェンスの予算に関しては、その責任を果たすための新たな手段を、また、インテリジェンス機関の人事システムに関する権限も与えられる。
- ⑤ 「厳格な」管理者 (すなわちシギント、画像、ヒューミントなどにおける) が全ての情報機関で同様の取り組みを管理するために、責任を有している分野ごとのインテリジェンスの予算手続きを再調整すること。
- ⑥ DCI には、計画または計画の要素内での妥協を判断することを可能にする

REPRESENTATIVES ONE HUNDRED FOURTH CONGRESS U.S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE
WASHINGTON : 1996」

³⁶⁵ Report of the Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community, Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S. Intelligence (Washington: Government Printing Office, 1996)

CRS Report RL32500, Proposals for Intelligence Reorganization, 1949-2004, by Richard A. Best, Jr. Specialist in National Defense Foreign Affairs, Defense, and Trade Division, September 24, 2004, pp.31-32.

十分なスタッフの能力を付与すべきであり、そしてインテリジェンス・コミュニティを横断して資源を管理するための主要な情報ツールとして均一のコミュニティレベルの資源データベースを設立すること。

⑦ インテリジェンス予算プロセスに関する長年の批判に対する対応として、インテリジェンス活動のための予算の全額が明らかにされること。(勧告と同様の措置は、クリントン政権の1997年と1998年度予算において実行されたものの、その後、数字は公開されなくなった。)

また、**コンベスト委員会**の主要な提言³⁶⁶は以下のとおりである。

① DCIは、国防省のNFIP (National Foreign Intelligence Program: 国家海外情報プログラム)の長の指名に当たってより大きな発言権を持つべきである。

② DCIは、インテリジェンスの予算と人事に関し、より強大な計画的な統制権を持つべきである。

③ 海外情報に関する委員会は国家安全保障会議内に設立されるべきである。

④ 二人の国家情報副長官が設けられるべきである。一人はCIAを指揮し、コミュニティ全般を通じて分析やプロダクトの管理を行い、もう一人は、インテリジェンス・コミュニティ全体の予算、必要品、情報収集管理、任務付与・インフラ管理、システムの調達について責任を有する。

⑤ インテリジェンス・コミュニティ全体の必要品、資源、収集に関する権限と調整を行うコミュニティを管理するスタッフを設立する。

⑥ 国防情報プログラム (JMIP: Joint Military Intelligence Program と TIARA: Tactical Intelligence and Related Activities) を管理・調整する権限を持つ軍事情報に関する長として勤務する制服の将校を配置すべきである。

³⁶⁶ CRS Report RL32500, Proposals for Intelligence Reorganization, 1949-2004, by Richard A. Best, Jr. Specialist in National Defense Foreign Affairs, Defense, and Trade Division, September 24, 2004, pp.32-33.

- ⑦ 全てのヒューミントにおける秘密の部門を CIA から切り離し、国家情報長官に直接報告するようにすべきである。
- ⑧ 全ての機関による全ての収集任務を指揮し、全ての収集課題に対し、一貫し学際的なアプローチを保証する責任を有するインテリジェンス・コミュニティー全体としての管理組織を創設するため、技術的情報を収集する機関を設立すべきである。
- ⑨ 情報収集から作成、利用、配布を通じた技術的収集システムのための共通の規範と規約を作るべきである。
- ⑩ コミュニティーの研究・開発機能を担うため技術開発室を設立すべきである。
- ⑪ 統合情報委員会を設立することにより、議会の監視が強化されるべきである。または、下院情報委員会は、在職期間を制限しない永続的な委員会を設立すべきである。

1996年に相次いで公表されたそれらの報告書の調査結果は、共通して中央情報長官の一層の権限強化が重要であるとしている。しかし中央情報長官の権限の大幅な強化に関しては、再び国防総省の関係者を中心に反発が生じた。結局、1997年度の情報認可法で、中央情報長官は設立されずコミュニティーのマネージメントに専念する中央情報副長官の職を新設することで改革は終わってしまった。

2001年1月20日に就任したブッシュ大統領は、冷戦後の脅威が多様化し、冷戦構造下でソ連を主対象としていた情報組織が冷戦後の脅威に対応出来ないのではないかとの問題意識などから、2001年5月9日に「国家安全保障大統領令第5号」(National Presidential Directive 5)に署名し、クリントン政権時から留任したテネット(George J. Tenet)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ていた³⁶⁷。見直しの結果は

³⁶⁷ 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(父) 当時に国家安全保障補佐官を務めたスコウクロフト(Brent Scowcroft)が任命された。

2001年9月11日のテロ後に提案の形で纏められた。その内容は国防総省傘下の三つの情報組織である国家安全保障局（NSA）、国家偵察局（NRO）及び国家画像地図局（NIMA）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。しかしながら、これも国防長官の反対により実現しなかった。

5 ポスト冷戦後（2001年9.11以降）国家情報長官の新設

以上述べてきたように、米国では情報コミュニティーが設立されて以降、インテリジェンスの失敗が顕在化するとインテリジェンス組織間の協力が不十分な点が指摘され、その改善策として、コミュニティーを取り纏める強力な組織の設立の構想が謳われてきた。しかしながら、各情報組織とりわけ軍事情報組織の反発により、実質的な改革はなされず、インテリジェンス・コミュニティーを取り纏める新たな組織は設立されなかった。湾岸戦争の教訓などから、CIAと軍はある程度の連携を取るようになったものの、CIA長官が軍の情報機関に権限を有しインテリジェンスを取り纏めるという形ではなかった。

このような状態の時に、2001年9.11テロが発生し、2004年12月には、「インテリジェンス組織改革及びテロ防止法」（インテリジェンス組織改革法）が成立した。その結果、それまでCIA長官が兼務していた中央情報長官職に代えて、インテリジェンス・コミュニティーの取り纏めに専念する国家情報長官が新設されることとなった。

しかしその設立に関しても、歴史的経緯などから国防総省の抵抗があり、結局、純粋にインテリジェンスの観点というよりも、2004年11月の大統領選挙に関連する政治的な力により改革が推進された。つまり、ブッシュ大統領

（子）は、2004年7月22日に発表された9.11委員会の提言（国家情報長官の新設が最大の目玉）に関し、当初は「同委員会の提言については、政府内の各方面ともよく検討することを期待している」とやや消極的に対応していた。その理由の一つとして、国防総省筋からの、現行制度の変更に対する激しい抵抗があったとも言われている。これに対し、民主党のケリー候補は速やかに同報告書の提言すべてを支持する旨を発表するとともに「ブッシュ大統領はテロ

対策に消極的である」旨の批判を行った。一方 2004 年 7 月 26～29 日の民主党大会に前後にかけて、ブッシュ大統領は依然として厳しい選挙戦を強いられており、個別の政策分野別でも「テロ対策の分野におけるブッシュ大統領の優位性が若干縮まった」とも報じられた。そのため、ブッシュ陣営としては、大統領選挙対策の一環として 9.11 委員会の提言に関する当初の消極的姿勢を転換し、一定の積極的姿勢を示す必要に迫られた可能性がある。このような状況下で同年 9 月上旬からの連邦議会において 9.11 委員会の提言を踏まえたインテリジェンス改革法案が審議された³⁶⁸。米上院では大半の議員が支持していたが、下院では共和党議員の一部が強硬に反対していた。ダンカン・ハンターや、ジェームズ・センセンブレナーといった議員は、新設される国家情報長官が国防長官の権限を侵害し、軍の戦場での活動が阻害されると反発した。このような反発に下院共和党指導部も同調する姿勢を見せたことで、第 108 議会（2003-2004）中の法案の可決は困難との見方もあった。

この停滞した状況を打開したのは、ホワイトハウスであった。当初、ホワイトハウスは情報活動改革にさほど積極的ではなかったが、世論の後押しが一因となり、一転法案の早期可決を強く推進することとなった。ブッシュ大統領自らハンター議員らの説得に乗りだすなどの議会工作が功を奏し³⁶⁹、新法は成立するに至った。会期最終日の 12 月 8 日に「インテリジェンス改革及びテロリズム防止法（Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of

³⁶⁸ 小林良樹 「米国の情報機構（Intelligence Community）の改編をめぐる動向について」『警察學論集』警察大学校編集、立花書房、第 58 巻第 3 号 2005 年、156 頁。参照。

³⁶⁹ 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—」を参考。Martin Kady and Jonathan Allen “, Bush Banks on His Influence To Move Intelligence Rewrite.” CQ Weekly, 62 (47) , (December 4, 2004) , pp. 2879-2881 ; Jonathan Allen, “From Impasse to Enactment : How a Deal Is Brokered.” CQ Weekly, 62 (48) , (December 11, 2004) , pp. 2938-2939.

2004) : IRTPA」 (以下インテリジェンス改革法とする。) が成立する運びとなった。このようにして、2005年に国家情報長官(DNI)が誕生した。

第2項 インテリジェンス・コミュニティの概要

米国の情報機関はDNIを頂点に、下図のように17の組織で構成され、人員は総勢約20万人(2009年)、予算668億ドル(2015年度)である。

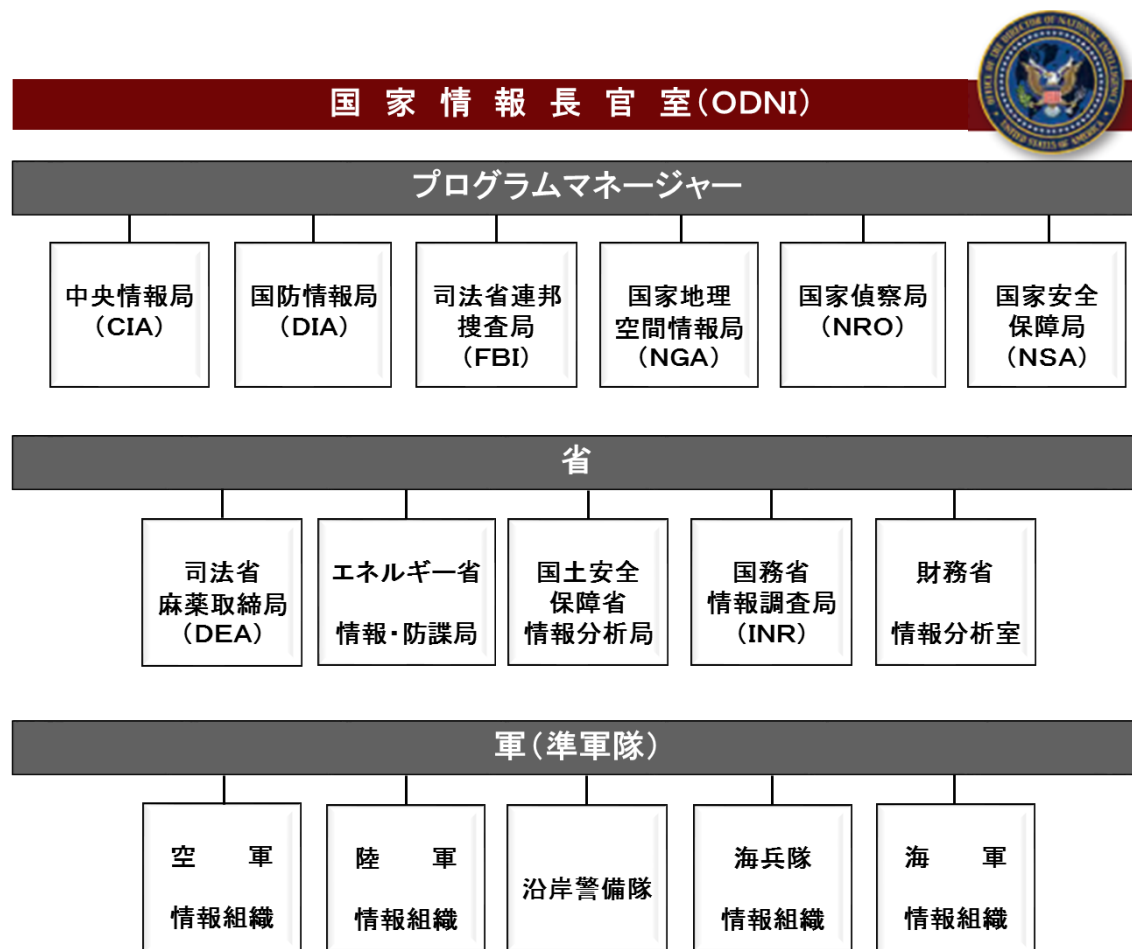


図 46 米国のインテリジェンス・コミュニティ

対外情報機関として中央情報局 (CIA)、軍事情報を担当する国防情報局 (DIA)、世界的規模でシグントを担当する国家安全局 (NSA)、国内の防諜、対テロなどを担当する連邦捜査局 (FBI) などの機能を網羅している。また、情報機関を軍関連とそれ以外に区分すると下図のようになり、国防長官がかなりの力を持っていることが分かる。

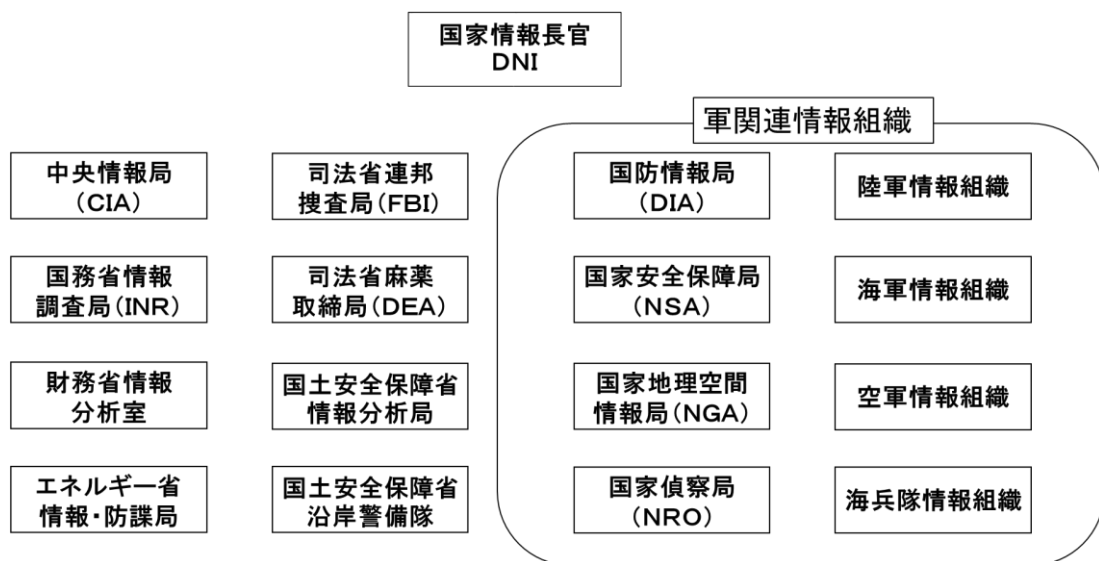


図 47 米国のインテリジェンス・コミュニティ（2005～）

1 国家安全保障会議（NSC）

（1）NSCの経緯

米国の国家安全保障会議(NSC)は、大統領に国家安全保障関連の国内、外交、軍事の各政策の統合に関して助言するための機関として創設された。米国は、第二次大戦での経験から、軍事戦略と国家安全保障戦略の調整・統合の必要性を認識して1947年に国家安全保障法(National Security Act of 1947)を制定し、同法により統合参謀本部やNSCなどが設立された。ただし、設立当初から現在までNSCが常に同様の機能を果たしてきたわけではなく、各政権におけるNSCの機能と役割は、大統領の政権運営スタイルによるところが大きい。

国家政策決定過程でNSCを重視した代表例としては、ニクソン政権(共和党)やカーター政権(民主党)があり、NSCを相対的に軽視した代表例としてケネディ政権(民主党)やレーガン政権(共和党)などがある。

（2）NSCのメンバー

NSCは厳密にいえば国家安全保障会議のことであるが、文脈によりNSCを補佐するスタッフ組織を含む全体を表す用語として使用されることも多い。全体

を示す組織の観点から言えば、NSCはNSCのメンバー、NSC委員会、NSCスタッフ組織からなっている。

1947年NSC創設期の法定上のメンバーは、大統領、國務長官、国防長官、陸海空軍省長官、国家安全保障資源委員長（現在なし）の7名であり、必要に応じ他の省庁の長官、軍需委員長（現在なし）、研究開発委員会委員長（現在なし）を招集できるとされている。

その後、国家安全保障法の改正などによりメンバーは逐次修正されている。オバマ政権時における法定メンバーは大統領、副大統領、國務長官、国防長官、エネルギー庁長官であるが、常任参加者として財務長官、司法長官、国土安全保障長官、国連大使、大統領首席補佐官、国家安全保障担当大統領補佐官、法定アドバイザーとして統合参謀本部議長、国家情報長官が出席する。その他、大統領が必要と認める他の閣僚等も参加する場合もある³⁷⁰。

なお、NSCは大統領の諮問機関であるが、政策決定者である大統領がメンバーであるため、NSCの決定が即座に政府の決定となる。

（3） NSC委員会

米国では、大統領が議長となり閣僚が出席する法定の会議の下に、長官級委員会、副長官級委員会、省庁間政策委員会の3つのレベルの会議が置かれ、これがNSC委員会を構成する³⁷¹。

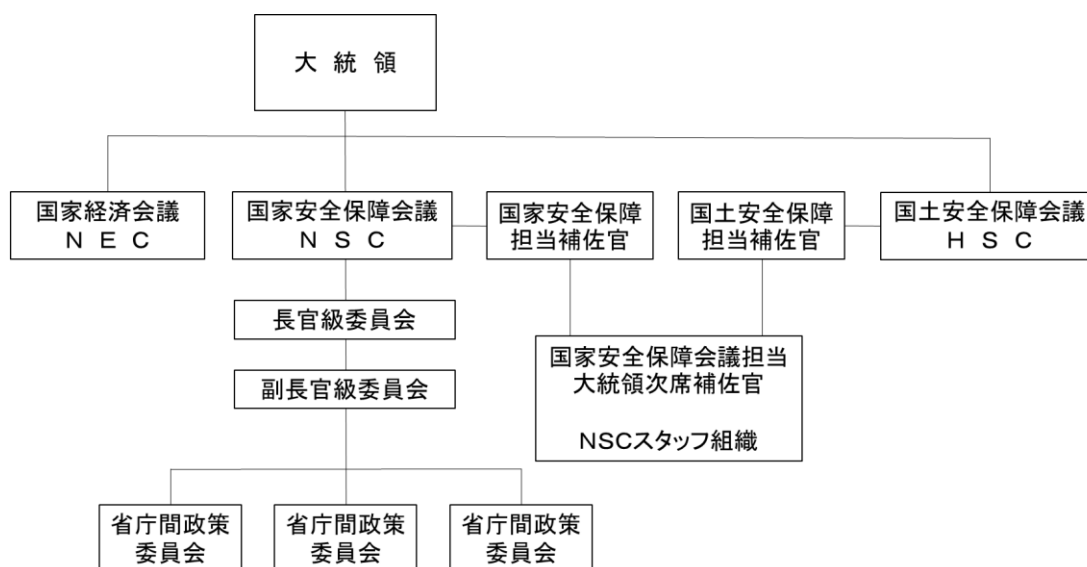
NSC委員会は、外交安保政策に関わる様々な政策課題を省庁間で調整・実行し、重要な政策課題をボトムアップ形式で集約する役割を果たしている。省庁間政策委員会はテーマや地域ごとに設置され、ブッシュ（子）政権時には54設置された³⁷²。オバマ政権では委員会のリストが公表されていないが、概ねブ

³⁷⁰ THE WHITE HOUSE PRESIDENTIAL POLICY DIRECTIVE -1, February 13, 2009, p2.

³⁷¹ Ibid., pp2-5.

³⁷² 吉崎知典 「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年、41頁。

ブッシュ（子）政権の委員会を引き継いでいるとされる³⁷³。省庁間委員会で重要だと判断された議題が副長官級委員会へ、同様に、より重要な議題が長官級委員会へと上げられ、そして大統領が出席する国家安全保障会議へ上げられていく。そのため、平時はNSC委員会を中心に制度が動いており、法定の会議は最重要課題を扱う際や緊急事態にのみ開催される³⁷⁴。



出所: Orchestrating the Instruments of Power参考

図 48 米国NSC関連組織図（オバマ政権）

（４） NSCスタッフ組織

NSC スタッフの要員は、ブッシュ（子）政権期は、約 220 名であったが、オバマ政権発足後に国土安全保障会議のスタッフを統合し³⁷⁵、約 320 名と言われ

³⁷³ Alan G. Whittaker et al., “The National Security Policy Process”, August 15, 2011, p. 17. <<http://www.virginia.edu/cnsl/pdf/national-security-policy-process-2011.pdf>>

³⁷⁴ 浅野、前掲論文、7 頁。

³⁷⁵ オバマ政権においては、国土安全保障を国家安全保障と明確に区別することはできないとして、両危機を管理するためにスタッフを統合した。しかしながら、オバマ大統領は、テロ、拡散、自然災害、パンデミックスなどの国土の安全に影響を与えるような事

ており約半数が政治任用である³⁷⁶。スタッフは、NSC スタッフ組織のプロパー、出向者（国務省、国防総省、CIA 等）、大学、シンクタンクなどのスタッフ等で構成される。組織は、地域・機能ごとの担当室に分かれているが、政権や時の政策議題によってその構成は変化する。

NSC スタッフ組織の長は、国家安全保障担当大統領補佐官を兼務するとともに、スタッフを指揮して事務や情報面から会議を補佐している。補佐官は、大統領による政治任用で、閣僚級の待遇であり、日常的に大統領に助言を行うとともに会議に出席し、長官級委員会では議長を務める。副長官級委員会では、国家安全保障大統領次席補佐官が、一部の省庁間政策委員会では、スタッフ組織の上級部長が議長を務めている³⁷⁷。

2 国家情報長官 (DNI)

2004 年 12 月米国連邦議会においてインテリジェンス改革法が成立し、同法にもとづき従来の中央情報長官 (DCI) に代わって、国家情報長官 (Director of National Intelligence : DNI) が設置された。この国家情報長官の設置は 1947 年の国家安全保障法によって米インテリジェンス・コミュニティーが創設されて以来、最大規模の制度改編である。DNI の設立は、9.11 やイラク戦争の教訓として導き出された結論の一つであり、いわば改善策の核心と言えるものであり、その主目的はインテリジェンス・コミュニティーに統合をもたらすことであった。

DNI は、17 の米インテリジェンス・コミュニティー内の各機関の長として務

案については、国土安全保障会議が第一義的に対処すべきだとして、これを保持した。
(Statement by the President on the White House Organization for Homeland Security and Counterterrorism, White House Press Office, May 26, 2009)

³⁷⁶ Alan G. Whittaker et al., “The National Security Policy Process”, August 15, 2011, p. 14.

³⁷⁷ 浅野、前掲論文、7 頁。

め国家安全保障に関連するインテリジェンス事項について、大統領、国家安全保障会議、国土安全保障会議の首席顧問としての役割を担う。また、DNI は、インテリジェンス・コミュニティ内の各機関のための情報関心事項及び優先順位を決定し、これら機関の情報収集・分析・配布作業を管理・監督する³⁷⁸。

国家情報官室の人員数は、公開されていないが、2012年の時点で1750人との報道がある³⁷⁹。

3 中央情報局 (CIA)

CIA は 1947 年の国家安全保障法に基づき設立された。その際、CIA 長官がインテリジェンス・コミュニティの長である中央情報長官として兼務することになった。しかしながら 2004 年のインテリジェンス改革法により、中央情報長官としての役割は国家情報長官へ引き継がれることとなった。

CIA の任務は、脅威を先取りし、インテリジェンスを収集し、オールソース分析に基づくプロダクトを生産し、大統領の指示により効果的な秘密工作活動を実施し、国の安全を保つのに役立つ秘密を守ることにより、米国の国家安全保障の目標を促進することである。

CIA 長官の責任には以下のようなことが含まれる。人的情報源から情報を収集し、国家安全保障に関するインテリジェンスを評価し適切に配布する。インテリジェンス・コミュニティ全体のヒューミントに関する国外情報の収集の調整を行う。大統領や国家情報長官の指示に基づき、国家安全保障に関わるその他の任務を遂行する。ただし警察権、召喚権、法執行権及び国内治安に関する

³⁷⁸ ODNI FACT SHEET (As of October 2011)

³⁷⁹ Charles Clark, “Lifting the Lid” Government Executive, September 1 2012 <<http://www.govexec.com/magazine/features/2012/09/lifting-lid/57807/>> (2016/7/3)

2010 年の連邦議会報告書では約 1600 人との記述もある。Richard A. Best Jr. Intelligence “Reform After Five Years: The Role of the Director of National Intelligence (DNI)” June 22, 2010.

る権限はない³⁸⁰。

人員は2万人以上、予算規模は年間50億ドル程度と推定される³⁸¹。CIAは、国家秘密工作部(NCS)、情報本部(DI)、科学技術本部(DS&T)、支援本部(DS)からなり、DNI直轄のオープンソースセンター(OSC)の管理も行っている³⁸²。

NCSはヒューミントや外国情報を非公然に収集する、敵対国の組織や個人による米国の秘密の活動や施設への浸透から防護する、大統領の承認を得た上で適切命令があった場合に米国の政策目標を支援するため秘密工作活動を遂行する役割を持っている。

DIは、オール・ソース・インテリジェンスを分析し主要な国外情報に関する報告書やブリーフィング資料などを生産している。インフォメーションは、様々な手段で入手したものを使用している。

DS&Tは、非常に機微なインテリジェンスの問題に対し革新的な科学・技術を用い、アクセスし、情報収集、情報窃取などによりCIAの任務遂行を促進している。

DSは、調達、通信、施設管理、会計、情報技術、医療、兵站、人・情報・施設の警備などを含んだあらゆる面での支援を1年365日24時間提供する。

また、CIAにはCIAやインテリジェンス・コミュニティの任務を達成する

³⁸⁰ <<https://www.cia.gov/>> (2016/3/23)

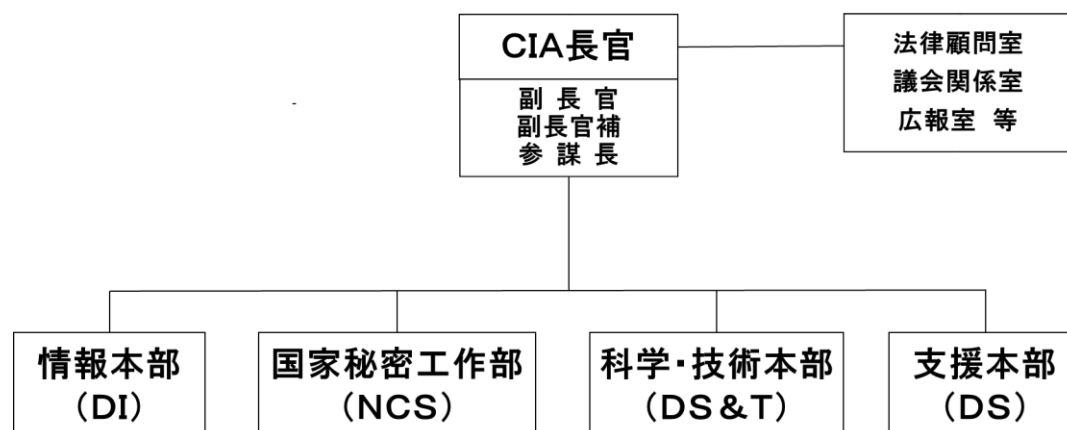
³⁸¹ Jeffrey T. Richelson “The U.S. Intelligence community 6th edition” 2012, Westview p19.

³⁸² Office of Director of National intelligence “U.S. National Intelligence An Overview 2013” pp.12-13 を参考。

ために必要な技術を得るために、民間企業を評価して戦略的投資を行う非営利の In-Q-Tel³⁸³がある。

4 国防情報局 (DIA)

国防情報局(DIA : Defense Intelligence Agency)は1961年、各軍の情報活



Jeffrey T. RICHELSON “The US Intelligence Community sixth edition” を基に作成

図 49 中央情報局(CIA)の組織図

動の統合化を目的に設立された軍の情報機関である。DIAは政策決定者や軍の指揮官のために、外国の軍事情報を収集し、生産し管理する。

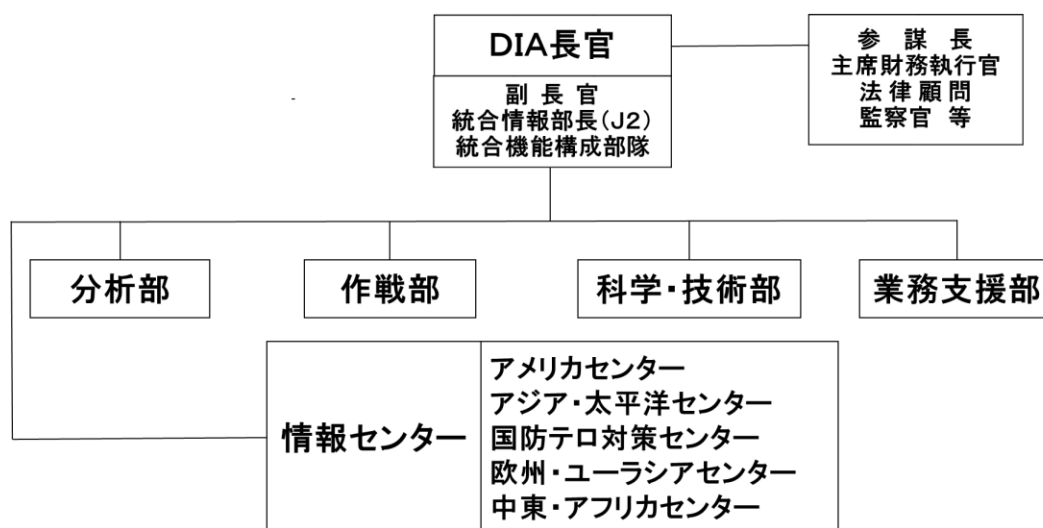
人員は16,000人以上(3,000人以上の海外勤務員含む)であり、年間予算は10億ドルを超える³⁸⁴と推定される。職員の30%が軍人で70%が文民である。

DIAには、外国のWMD、ミサイルシステム、テロ、インフラ、医学情報など

³⁸³ 「CIA直下で\$170Mの資金を運用している「In-Q-Tel」(以下、IQT)は、対外諜報活動を通して世界中から集まる膨大な情報を解析するためには優れた技術が必要、ということで1999年に設立されました。「In-Q-Tel」という名前は、幅広い起業家に興味を持ってもらうために、Intel(Intelligenceの略)の間に、映画「007」の中に出てくるフィクションの英国諜報機関のR&D担当の名前「Q」を挟んだ、ということのようです。」週刊アスキーコラム：日本人の知らないシリコンバレー：CIAが運営するVC[ベンチャー企業]「In-Q-Tel」(2015年7月15日)

³⁸⁴ Jeffrey T. Richelson “The U.S. Intelligence community 6th edition” 2012, Westview p61.

を扱う分析部(DI)、対情報や秘密工作活動を担任する運用部(DO)、MASINTなどを担任する科学技術部(ST)、施設管理や人事などを担任する業務支援部(MS)がある。その他、情報センターとしてアメリカセンター、アジア・太平洋センター、国防テロ対策センター、欧州・ユーラシアセンター、中東・アフリカセンターがある。また、教育機関として国防大学(NDU)や国防情報アカデミー(ADI)なども運営している。従来はDIAのホームページ上に組織図が掲載されていたが(少なくとも2007年4月までは筆者確認)2016年7月時点では構成組織等は示されているものの組織図は示されていない。



Jeffrey T. RICHELSON “The US Intelligence Community sixth edition” 及びDIAホームページ (2016.5.1アクセス) を基に作成

図 50 国防情報局(DIA)組織図

2012年7月DIA長官に就任(2007-2014)したマイケル・フリン中将は、かなり強引にDIA改革を押し進めたようである。フリン長官が取り組んできたDIA改革とは、情報収集・分析面での統合を図り、効率的かつ柔軟な情報活動を目指すものであったようである。これは、現代的な脅威、たとえば、テロリズムやサイバー攻撃などに対処するためには、従来のように軍部だけで確立した情報活動にこだわってはいは不十分であり、他の情報機関とも連携しながら、そうした脅威に関する情報を収集・分析し、それを融合させていくことが不可欠だと考えられたからである。しかし、フリン長官の取り組みは、必ずしも積極的に賛同されていたわけではなかったようである。また、テロやサイバ

一攻撃といった脅威に優先順位が置かれたことによって、伝統的な軍事情報の分野が疎かになっているという批判の声も、軍部の情報当局者の中から上がっていた。特にヒューミント強化を目的として、国防秘密工作局(DCS)の活動拡充を目指す計画は、政府予算の削減を強く求める議会から反発を受けることになり、結局、十分な予算も付けられないまま、計画だけが宙に浮いた形となってしまう³⁸⁵。フリン長官は2014年8月に退任したが、その後も、変革の流れは継続しているようである。

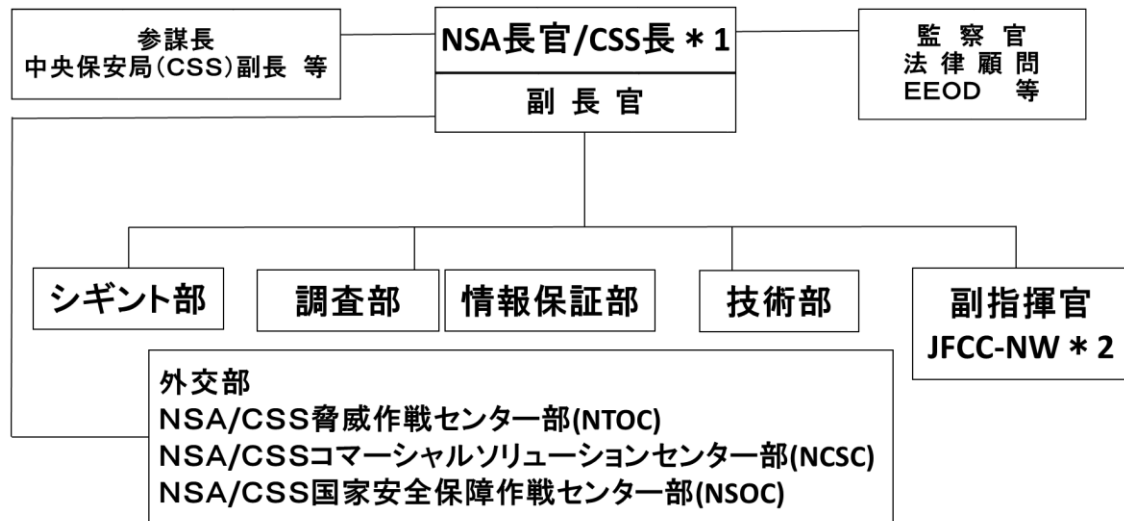
5 国家安全保障局 (NSA)

国家安全保障局(NSA)は、米国のインテリジェンス・コミュニティーの中でも最も秘密に包まれた組織の一つである。NSAの前身は1949年5月20日に統合参謀議長の下に軍保安局(AFSA)として設立され、1952年10月24日トルーマン大統領が機密の覚書で設立を指示、1952年に設立されたが、政府の公式政府組織案内書には1957年まで創設が明らかにされなかった。主な任務は政府や軍の任務を支援するため海外の通信情報・データ、対情報のため通信情報の傍受と分析、暗号解読などである。重要な2番目の任務として、情報保証の任務を有している。内部組織には、シギント部、調査部、情報保証部、技術部等がある。

2009年6月、ロバート・ゲイツ国防長官の時にサイバー軍が創設されNSA長官は、中央保安局(CSS)長に加えてサイバー軍司令官も兼務するようになった。

³⁸⁵ ABC news “Defense Intelligence Director Stepping Down” April 30, 2014
<<http://abcnews.go.com/blogs/politics/2014/04/defense-intelligence-director-stepping-down/>>

た。NSAは長い間その存在すらも公表されていなかったが、職員は20,000～24,000人、予算は150億ドル³⁸⁶と推定される。



*1: 2009年からサイバー軍司令官も兼務 *2: JFCC-NW: Joint Functional Component Command for Network Warfare
Jeffrey T. RICHELSON “The US Intelligence Community sixth edition” を基に作成

図 51 国家安全保障局 (NSA) 組織図

6 国家偵察局 (NRO)

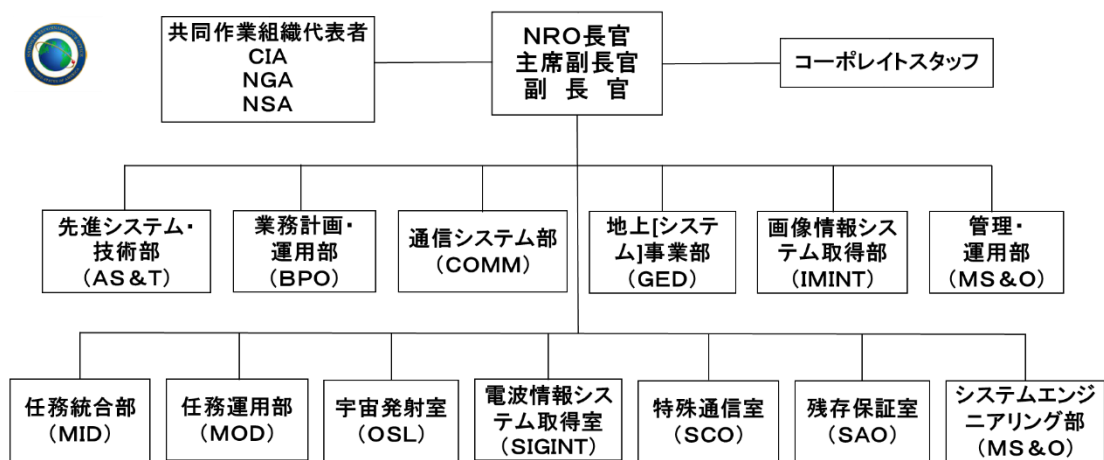
NROは1961年9月に国防省内の秘密の組織として公式に発足したが、その存在と任務については1992年9月まで機密にされた。人員は約3000名からなり軍、CIA、国防総省の文民などの要員で成り立っている。NROは長官、首席副長官、副長官により管理されている。

NROの予算は、DNIと情報担当国防次官によって決められた優先順位と手順を踏まえ国家情報プログラム(NIP)と軍事情報プログラム(MIP)から支出される。

³⁸⁶ Jeffrey T. Richelson “The U.S. Intelligence community 6th edition” 2012, Westview p33.

要員は本部に4万人、日本を含む海外傍受施設に2.5万人と推定(小谷賢編著、前掲書、37頁)

NRO は、人がたどり着くことができない重要な地域において米国が目や耳が必要な時に頼られる組織である。NRO は、米国の情報衛星の設計・製造・発射・整備を担当する米国の政府機関である。さらに衛星に関する技術の開発、部品供給会社との契約、厳密な発射スケジュールの管理、カスタマーに対する高品質の製品の提供なども行っている³⁸⁷。



NROホームページ NRO Organization (2015年3月10日アップデート版) を基に作成

図 52 国家偵察局組織図

7 国家地球空間情報局 (NGA)

国家地球空間情報局 (NGA) の前身は、1996 年に従来の画像情報や地図情報に関する施設を集めて設立された国家画像地図局 (NIMA) であり、2003 年に NGA と改称した。NGA は、政策決定者、戦闘員及び初動対処者の要求に応じ、最も必要な時に、プロダクトやサービスを提供する責任を有している。インテリジェンス・コミュニティと国防総省のメンバーの一つとして、NGA は特異な任務のための装置で支援する。また、任務遂行を可能とするための技術、

³⁸⁷ <<http://www.nro.gov/index.html>> (2015/6/2)

人などの取得、開発、維持にも責任を有する。地理空間情報(GEOINT)は、地球上の物体や空間地理的に関連する活動について記述、分析、可視化して描写する。GEOINTは画像、画像情報、空間地理情報で構成されている³⁸⁸。NGAの職員は約14,500人の軍人、契約社員からなり、おおよそ2/3はNGA本部のあるバージニア州スプリングフィールドのフォートベルボアで勤務しており、1/3はセントルイスにある二つの施設で勤務している。NGAの予算は秘密である³⁸⁹。

8 連邦捜査局 (FBI)

1908年に捜査局(BOI)として発足し、1935年にFBIに改称した。職員は30,000人³⁹⁰でインテリジェンス部門は約10,000人と推定される³⁹¹。司法省の傘下であり、テロやスパイなどの重大犯罪や州を越えた事件を担当する法執行機関である。情報と法執行機関としてのFBIは、国家安全保障及び米国に害を及ぼす能力及びその欲求のある国境を越えたネットワークによる浸透の脅威へ対処する責任を有している。国家安全保障に関連があるインテリジェンス部門は、情報部、対テロ課、対情報課、WMD課がある。

第3項 米国のインテリジェンス文化の特徴

米国のインテリジェンスの歴史を振り返れば「情報は戦時にお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。その過程でアドホック的に情報組織間の協力や活動の調整が行われた事例はあるが、情報体制と言えるほどのものは存在しなかった。第一次世界大戦が始まった頃、米国は戦争に対する準備も計画も、本格的なものは何一つなされていない状況下で、欧州に部隊を派遣した。派遣された欧州において、フランスで活動している諸外国の参謀組織を研究し、各国の体制から米国の組織に最も適し

³⁸⁸ <<https://www.nga.mil/ProductsServices/Pages/default.aspx>> (2016/12/2)

³⁸⁹ <<https://www.nga.mil/About/Pages/Default.aspx>> (2016/12/2)

³⁹⁰ FBI公式ホームページでは35,000人(2016年5月1日アクセス)

³⁹¹ 小谷編著(2007年)、前掲書、39頁。

ていると思われるところを抽出して模倣したほどである。

第二次大戦前には、欧州の情報体制を視察したウイリアム・ドノバンの報告書に基づきルーズヴェルト大統領はドイツのような「中央情報組織型の情報体制」の設立を検討し始めたが、これは軍の反発を招いた。戦争省や軍は中央情報組織型情報体制に対抗する形で、英国型の「合同情報委員会」の米国版を設立するように勧告し、それが統合情報委員会へと発展した。しかしこれらの軍の動きは、真に統合された情報体制が必要だったからというわけではなく、ドノバンの計画する文民組織が、軍の情報も握ることへの反発からであった。そのため米国の情報体制は、しばらく中央情報組織による情報体制と情報委員会による情報体制という二つの体制が混在する状況となった。

これに対し、英国では14世紀エドワード三世の治世下で歴史上最古といわれる情報組織が設立され、その後も戦時平時を問わず情報組織が維持され続けた。つまり「情報は戦時のためのみでなく、平時にも重要」との観念が伝統的に徹底しており、結果として情報は軍が独占するものではなく、軍の組織が文民の組織になるなどの柔軟性も見られた。また、英国においては、コリジアリティ(同輩的協力関係)といった文化形成の要因として、スパイは紳士の職業とされるような風潮があったのに対し、米国においては人の私信を盗み見るようなことは紳士の行うことではないとする考えがあるなど、インテリジェンスに関わる人々に対する考え方も全く異なっていた。

情報組織は有事にアドホック的に作ればよいとの米国と情報組織は平時から必要とする英国とには、インテリジェンスに対する根本的な考え方の違いがあり、同じ英語圏であるにもかかわらず英国型の情報組織は米国には根付かなかった。

このような歴史的経緯の背景には、フィリップ・デイビス³⁹²の研究のように、米国の文化的特徴を次の二つにまとめることができる。

第一に、米国においては英国の場合とは逆に「コリジアリティや合意形成を

³⁹² Philip H. J. Davies, “Intelligence culture and intelligence failure in Britain and the United States”, Cambridge Review of International Affairs, Volume 17, Issue 3, 2004.

厭う文化」が政府内に見られる。これは、米社会全般における個人主義的な気質や独立主義的な気質を反映したものと考えられる。このような傾向は「分離主義的」あるいは「官僚主義的・縄張り主義的」な組織文化につながっている。第二に、米国のインテリジェンス・コミュニティーには、英国と比較しても関係機関が多く仕組みも複雑である。そのことから、関係組織間の権限争いや官僚主義的競争が比較的起きやすくその結果として「効果的・協力的な統合が実現し難い」組織文化があると考えられる。

第4章 組織論からみたインテリジェンス組織の特徴

インテリジェンスに関する組織には、以下のような構造的な特徴がある。インテリジェンスに関する組織とは、ここでは、インテリジェンス・コミュニティとそれを構成する各情報機関（組織）のことをいう。

第1節 指揮系統の二重構造

インテリジェンス・コミュニティとは、国家及びその政府のインテリジェンス機能を果たす、全組織の総称のことであるが、主要国においてその基幹となる情報組織は、基本的には本来軍事情報の収集のため創設されていた。しかし、第一次大戦以降は、軍事だけでなく政治、経済など幅広くかつ膨大なインフォメーションを収集する必要性が生じた。そのため、それぞれの情報収集に適切な機関が有するインフォメーションを効率的に集めること、また、政府として一貫した政策や戦略を作成してそれを遂行するためには、各情報機関が有するインテリジェンスを取り纏めることが必要になってきた。そこで各国は各情報機関の活動を調整し、情報の一元化を図る目的でインテリジェンス・コミュニティを設置している。

しかしながら、各情報機関の長にはその上部に（軍事情報組織の上には国防長官がいるように）それぞれの長がいるため、インテリジェンスの流れを見れば、各情報組織の長とインテリジェンス・コミュニティの長との二重構造になっている。両カスタマーの情報要求が同じならば、問題はないが一般的には、両カスタマーの情報要求は、異なり、仮に同じような情報要求であったとしても求められる内容のレベルが異なる。そのため、資源（情報収集手段、要員など）が限られているそれぞれの情報機関では、業務に優先順位を付けざるを得ず、要求への回答の時期などについて情報組織の長とインテリジェンス・コミュニティの長への報告のどちらを優先すべきかジレンマに陥ることが往々にしてある。

第2節 官僚制組織としての特徴

インテリジェンス・コミュニティは、組織論的にはまさに官僚制組織の典型であり、官僚制の持つ特徴を有している。また、組織構造からみれば、コミュニティを構成するそれぞれの組織は、機能別組織でありコミュニティ全体として見れば、独立性を有する情報組織が集まった事業部制組織と見做すことができる。したがって、それぞれの持つ利点と欠点を保有していることになる。

今日、一般的に官僚制組織論として総称されるものは、ことごとくその起源を1920年代のマックス・ウェーバーの考えに求めることができる。当時は、官僚制は最先端の考えであり、特徴としては利点しか述べられず官僚制は永続的なものと考えられていた³⁹³。しかし、マックス・ウェーバーの官僚制組織論は今や古典となり、それ以後の官僚制組織論の間には、新たな問題意識の生成にともなう断層がある。この新たな問題意識とは、官僚制組織の欠点であるいわゆる「意図されなかった逆機能（unanticipated dysfunction）」に対する注目である³⁹⁴。この官僚制組織の利点（順機能）と欠点（逆機能）を野中郁次郎は次のようにまとめている³⁹⁵。

第1項 官僚制組織の順機能

官僚制には、①組織の成員の行動は方針、規則、手続きによって整合的である。②職務は明確に規定されるので、職務間の重複やコンフリクト（利害対立）がない。③権威の階層（監督）があるので、行動は予測できる。④採用、昇進は専門的知識技能に基づいている。⑤組織の成員はそれぞれの職務に専門化されているので、職務の専門知識・技能を発展させられる。⑥人よりも役職

³⁹³ ウェーバー、前掲書年、89頁。（マックス・ウェーバー『経済と社会』1921-1922年、753頁。）

³⁹⁴ サイモン、前掲書、31頁。

³⁹⁵ 野中郁次郎（1980年）、前掲書、29-32頁を参照。

が強調されるので、組織の継続性が確保される（すなわち、個人の特性にかかわらず、誰でも同一の役職を遂行できる）。といった利点を有するため生み出された。

第2項 官僚制組織の逆機能

しかし、時代を経るにつれ次のような欠点、つまり官僚組織の逆機能が指摘されるようになってきた。①行動を標準化し統制するための規則は、規則の一人歩きをもたらし、その結果、変化した状況に対応できないという「訓練された無能」を示すことになる。②規則は、処罰を免れるための最低水準の行動を規定するので、規則が詳細にわたるにつれて、組織のメンバーは最低許容行動を知るようになる。特に不確実性に直面した場合や特別な努力が必要な場合に、規則は、言われたとおりにやっていたらその行動を非難されることはない、という口実を与える。③人間関係の非人格化を強調するため、個人のニーズや状況を配慮しないで一般的規則の適用を図ることになり、顧客中心のサービスを発揮できない。④元来最終目的達成を意図した手段としての活動や価値それ自体が目的になってしまい、目標置換が起きる。⑤効率を追求するための過度の分業と専門化の強調は、個人的成長と成熟したパーソナリティの発達を十分に許容しない。⑥次のような特性から官僚制は革新を阻害している。官僚制志向の保守性。革新に必要な建設的なコンフリクト（利害対立）は、トップダウンの構造からは正当と認められにくい。つまり、革新に必要な自由資源の蓄積を許さないということである。

第3項 官僚制組織の逆機能の顕在化

真珠湾攻撃以降、各情報組織が発展し、その後、インテリジェンス・コミュニティが確立されても、各情報組織が各個に（統一見解のない）インテリジェンスを政策サイドに報告するなど、過度の分業と専門化が推進された。これをインテリジェンスが下部組織から上部組織へと他の関連組織へは共有されることなく煙突のように上がっていくことに例え、ストーブパイプ（縦割りやセクショナリズムと同意）という。

官僚組織においては、往々にしてありがちであるが、特にインテリジェンス・コミュニティーにおいてストーブパイプが発生する理由としては、次のような点が指摘されている。

①すべてのテクニク（技術的情報）及びヒューミント（人的情報）組織においては、収集から配布まで一貫して流れる一体のプロセスをなしていること。②それぞれの収集組織は、他の収集組織とは収集手段がまったく異なっており、情報要求に応えるためお互いに競いあう。他の組織より正確でより早くインフォメーションを収集してインテリジェンスを配布することで、組織の存在意義を示し、それが予算を継続的に確保する手段となること。このことは、結果として「ボールへの集中」³⁹⁶の状況も作り出す。③秘密の保全のため、必要などころ以外には知らせないという「ニード・トゥ・ノウ」の原則が働くこと、である。

さらに、特定の収集組織内においても、それぞれ別の計画やプロセスが独立して動き、互いの活動について理解していないため「ストーブパイプの中のストーブパイプ」という現象を生み出すこともある。

これらは、組織論的に見れば官僚制の意図しなかった逆機能の結果といえるし、組織構造的には、それぞれの情報組織は機能別組織であり、インテリジェンス・コミュニティー全体から見れば事業部制組織ということになりそれぞれの理論、構造がもつ特性を反映しているといえることができる。

また、特に冷戦後の新たな問題として、組織内における官僚制の弊害が指摘されるようになってきた。2001年「インテリジェンス組織を立て直すには」において³⁹⁷ブルース・バーコウィッツは「伝統的なインテリジェンス組織は、古典的な官僚組織の変形であり官僚制は、分業、階層構造、指揮統制機能、作

³⁹⁶ 「ボールへの集中」とは、小さな子供のサッカーの状況に例え、あらゆる情報組織等がひとつの重要な問題にのみ勢力を集中し、他を疎かにする状況をいう。

³⁹⁷ この論文は、9. 11以降に発表されたものの、執筆されたのは9. 11以前と考えられ、9. 11前のインテリジェンス・コミュニティーの問題点を対象としている。

業手順の標準化（SOP）という特徴を有している」とする。「官僚制は恐らくマネジメントに関する歴史上の最大の発明のひとつであり、業務を専門化することができ、コミュニケーションと指揮統制系統が明確になっている。したがって、強固な官僚制に立脚していたソ連のシステムを監視する上では、それに対応した組織を作ればインテリジェンス組織は完璧だった」と主張している。

しかしながら、冷戦後に顕在化してきた新たな脅威、特に官僚組織とは対極にあるテロリストのような相手には対応が極めて困難になってきた。例えば、官僚制では部下は上司から担当を命じられ、その業務に集中しなければ批判を受けるし、他人の縄張りに目を向けても批判を受ける。このような、官僚制の結果として「鶏と卵」の問題が生じる。つまり、インテリジェンス組織は上司があつた脅威を監視しろと言わない限り、その脅威を監視しない。しかし、上司のほうはその脅威の深刻さを認識しない限り監視せよとは言えない、という問題である。実業務としては、予算や情報収集のための資産（アセット）の制約により情報収集や分析に優先順位を付けざるを得ないため、優先順位の低いものは、情報収集も分析も後回しにされるということである。また、伝統的な官僚制は、ネットワーク化されたコミュニケーションのような現代的な情報技術の活用と相容れない。官僚制の伝統的な命令系統、序列及び業務責任は、総じて、職員が他の職員や部外者と情報交換する機会を管理し制限してしまうからである。つまり、官僚的なインテリジェンス組織は、情報革命に対し自ら障壁を築いている。

官僚制の弊害を排除するためには、統合化する必要があるが、高度の分権化を保つことなく権限を集中させると中央集権化の傾向が強くなり情報の流れが一方通行でかえって共有されにくいなどの問題も生じる。

第3節 民間企業と政府機関との違い

第1項 政府機関への組織論の適用

組織論の考え方が政府機関であるインテリジェンス・コミュニティーに適用できるかについては異論もある。例えば、ハワード・オールドリッチによれば、1957年に米国においては398,000の会社が創設されたが、その年には、それとほとんど同じ数(376,000)の会社が新たなオーナーに変わったか、ほとんど同じ数(335,000)の会社がつぶれているということを発見した³⁹⁸。つまり、民間の企業は、新陳代謝が激しく外部環境に適応できず、競争に勝ち残らなければ組織自体がなくなってしまい必然的に組織改革がなされていることである。

しかしそれとは対照的に、ハーバート・カウフマンは、1923年と1973年の米国の政府機関の比較で1923年に選んだ組織の85%が50年後もまだ残っていたことを発見した³⁹⁹。このことは、政府機関はよほどのことがない限り組織自体がなくなることはないということを示している。

このように、政府機関と民間の企業とでは、組織改革に対する違いはあるものの、組織自体は人間の集合体により構成されており、本質的には似たような形態をとらざるを得ないと考える。特に、冷戦後の国際環境の変化は著しくインテリジェンス・コミュニティーは、それに対応するためには変革する必要性があり、生き残るために変革を行ってきた民間企業の組織改革の流れを参考にすることは大いに意味があることだと考える。

³⁹⁸ Howard E. Aldrich, *Organizations and Environments* .: Stanford University Press; Reprint, 2007, p. 36

³⁹⁹ Herbert Kaufman, *Are Government Organizations Immortal?* , Washington, D.C. : Brookings, 1976, p. 34.

第2項 インテリジェンスの対象範囲と費用対効果

第二次世界大戦が終わるまでは、米国のインテリジェンスの対象は主に敵国に対するものだった。冷戦中は、ソ連を中心とする東側に対する情報収集活動を中心にしながら、時代を経るにつれインテリジェンスの対象範囲とインテリジェンスの責任は逐次拡大されていった。収集地域や収集の対象が拡大すれば、組織やコストも拡大する。しかしながら、国益に関係するような事態が起こるまでは、必要とみなされない地域もある。つまりいざというとき必要だが、その時がいつかは分からず、担当の分析官が一度も活躍しない場合もあり得るため、常にあらゆる正面で情報を収集し分析することは、費用対効果の面から見れば非効率的である。また、担当の分析官のモチベーションをいかに維持するかといった問題も生じる。このような点も、利益追求を優先する民間企業と公的な役割を優先する政府機関の根本的な設立意義の違いだといえる。公的な組織においては、コストパフォーマンスが悪いからと言って、簡単に切り捨てたり、止めたりすることはできないといったインテリジェンス組織の特質もある。このようにインテリジェンス機関は、国家的な機能であり公共的な国家機能は基本的には経済活動で言えば赤字でも運営しなければならないという側面はある。しかしながら、官僚機構は往々にして前年を踏襲することが多い。国際環境が大きく変化している現状では、もはや過去と同じようなやり方では通用しない部分もある。脅威に応じて組織を柔軟に変化させたり情報収集、分析の重点を変更したりと経済効率を全く無視していいわけではないと考える。いやむしろ資源は限られているが故に経済的効率性や費用対効果は重視されるべきである。

前述のバーコウィッツは、「インテリジェンス組織の現状は、全ての資源を大きなポットに入れ、それを情報要求と優先順位に基づく複雑なシステムを使って割り当てようとしている。しかし、それはあたかもソ連の計画経済のようなものだ。インテリジェンス・コミュニティーはより効率的でなければならぬし、実際の要求に密接に反応しなければならない。インテリジェンスの真の

コストを知り、需給関係に基づく価格設定を行うことで、効率的な市場を実現することが必要だ」と指摘している。

第3項 インテリジェンス組織のプロダクトと商業（販売、営業）機能

一般的な組織は、何らかのプロダクトを生産するために、インテリジェンスを必要とし、それを基に上から指示などが出されてアウトプットとして製品が顧客に提供される。しかし、情報組織においては、アウトプットである商品は、インテリジェンス・プロダクトであり、その流れは下から上に上がっていくものである。したがって、プロダクトの一番の顧客は、組織上の上司である。このようにインテリジェンス・コミュニティーは、インフォメーションの収集に関する命令系統としてはトップダウンであるものの、インフォメーションの流れそのものは、ボトムアップであり、命令下達に比して上方へのインフォメーションの流れがうまくいかないという欠点がある。

さらに、プロダクトは基本的に上からの情報要求に基づきインテリジェンスを下から上へと上げていくものであるためプロダクト作成側がプロダクトを積極的に売り込むようなことはない。しかしながら、脅威が多様化しグローバル化した現代においては、情報要求を出す側、つまり政策決定者側は何が脅威であるかを認識していない場合がある。

これについてもバーコウィッツは「情報組織における階層構造やストープパイプに見られる組織的な障壁は、インテリジェンスの専門家同士のインフォメーションやインテリジェンスの流れを制限したり遅延させたりするとともに、インテリジェンス・コミュニティー内外の情報交換を抑制している。それらを解消するためには、まずカスタマーとインテリジェンスサイドの交流強化が必要で、分析官はオフィスに閉じこもるのではなく、積極的に外に出て、カスタマーを直接知り、自らのプロダクトを売り込むくらいでなければならない。」とまさに営業活動の必要性を述べている。

現実的には現場の分析官が上司に当たるカスタマーに自らのプロダクトを売り込むといった営業活動のようなことは考えにくいものの、政策サイドは気づ

いていないが、インテリジェンスサイドが発見した新たな脅威などについて、政策サイドに早めに警告するといった点では、まさに営業の考え方は必要であり効果的であろう。

第4項 組織能力向上の意識

組織能力とは、組織という集団が保有している力のことであるが、遠藤功は、一般的な企業の組織としての能力を測るモノサシとして次の4つを挙げている⁴⁰⁰。

①スピード

例えば製造業における納入リードタイムや新製品の開発リードタイム、サービス業における顧客対応のスピードなどであり、現代の企業経営における最大の優位性の一つである。

②品質

業務上の失敗やミス、漏れといった業務品質の劣化がないように業務連鎖（各部門や組織の壁を超えた仕事のつながり）を遂行する上で、それら全体の品質向上を実現することがコストダウンと顧客満足度の向上につながる。

③コスト

ムダ、ムリ、ムラを徹底的に排除し業務連鎖全体で経済合理性を追求しコスト競争力を確保することが重要である。

④持続性

業務連鎖遂行のやり方を粘り強く継続的に進化させる組織文化が必要である。

インテリジェンス・コミュニティーにおいても、以上の4つの視点は重要であり、インテリジェンス上の顧客を満足させるためには、上記の問題点不十分な機能への対策により、それらを向上させる必要がある。

⁴⁰⁰ 遠藤功 『ざっくりわかる企業経営の仕組み』日経文庫、2014年。

第5項 管理機能不十分（総合、統合、調整、指令）

野中郁次郎は、経営管理を「組織の有している能力（資源）を、状況のニーズに適応させながら、組織目的を達成していく過程（活動）である⁴⁰¹」と定義している。インテリジェンス組織は、それぞれの組織ごとにはこのような認識があると考えられるものの、インテリジェンス・コミュニティーという各組織の集合体になると明確な管理機能が不十分と考えられる。

例えば、9.11 やいわゆるアラブの春の発生を読めなかったとして、中東研究者が非難を浴びたことに対し、中東研究者の酒井啓子は以下のように述べている。

「世間を騒がせる地域を研究対象とする地域研究者は、カントリーリスクを調査するアナリストと同一視され、特に中東研究者は「戦争予想屋」や「テロ予言者」だと思われているようだ。9.11 も、「アラブの春」も発生を読めなかった。「役立たず」と叱られた」「研究者が物知らずなわけではない。9.11 当時、米国に比べて日本の研究者の方が米国の中東政策の問題点をちゃんと把握していた。「アラブの春」が起きた国では、長年多くの日本人中東研究者が現地社会に張り付いて、深く観察してきた。」では「情報と知識があったのに何故、大事件の発生を想定できなかつたのか。それは知の総合化の不在にある。⁴⁰²」「問題は、こうした異なる兆候を総合的にどう判断するかが、批評家か政策決定者に任されてきたことだ。」「政策決定者の分析は、政策ありきで情報を選別しがちなため、歪む。」「研究者にも、専門分野を超えて総合的、学際的な分析を披露する人がいないわけではない。」しかし「専門と総合化と両方できるマルチタレントな研究者は、そういない。逆に専門外に手を広げて分

⁴⁰¹ 野中（1993年）、前掲書、13-15頁。

⁴⁰² 例えば「アラブの春」でいえば、政治体制を観察する者がムバラク政権の巧妙な政権維持手法に着目する一方で、社会運動の研究者は若者の新しい運動がこれまでと違う、と気づいていた。個々の分野では研究者は正確に事態を把握していた。

析の質を落としたり、政策に阿ったりする専門家はたくさんいる⁴⁰³。」と特定の事象について、個々の専門家の知識を俯瞰して総合的判断を示すようなシステムが、少なくとも社会科学にはないと指摘している。いわば、総合病院の不在、つまり一人の患者の診断を外科医、内科医、神経科医などがそれぞれ個別に診て個別には対処しているが、病気が回復せず結局、真の病気の原因が不明なのと同じようなものである。

インテリジェンス・コミュニティーには、統合する機能さらに、仮に各種情報機関から上がってくるインテリジェンスを統合できたとしても、それを総合的に判断できる機能がなければ、政策に役立つ適切な判断はできない。

したがって、それぞれの情報機関のみならず研究者などが個々に保有する専門知の多様性を活かしながら、同じ問題意識を共有することが重要であり、重要な事態に対処するとともに、その知識の部分を輕易に共有できるシステムが必要であると考えられる。

第4節 プロイセン参謀本部のインテリジェンス組織への影響

第2章で見たように現在の主要国の参謀組織は、プロイセン参謀本部の影響を大きく受けている。普仏戦争においてフランスを破った原動力としての参謀本部が脚光を浴びプロイセン参謀本部を模範にして、フランスとロシアがそれぞれの参謀本部を改編した。日本は明治期に陸軍の軍制そのものをプロイセンから取り込み、モルトケの人選によりメッケル少佐というドイツ人講師まで招聘した。トルコ（オスマン帝国）には、日本と同様にゴルツ大尉⁴⁰⁴が派遣さ

403 酒井啓子 「あすを探る 専門知を結ぶシステムを」 『朝日新聞』 2011年9月29日、9頁。

404 「ドイツとオスマン帝国の軍事的交流が活発化したのは1878年のベルリン会議以降の事である。イギリス、フランス、ロシアといった列強国との関連の中でオスマン帝国が軍事的に埋没しないためにドイツとの接近は重要であった。参謀本部において高い名声を得ていたコールマン・フォン・デア・ゴルツが軍事顧問としてオスマン帝国に派遣されオスマン帝国陸軍の組織、教育、装備の更新などの近代化に従事することとなった。」 「ドイツ軍は少なくとも陸軍の近代化に関してオスマン帝国陸軍に対して大きな

れている。20世紀になるとイギリスが遅れて参謀本部を改編した。その後、ルーマニア、ギリシャの将校がベルリンで参謀本部の理論を学ぶようになった。後に中国もドイツ人教官を招聘している。チリ、ボリビア、アルゼンチンがプロイセンを模範にして自国の軍隊を編成した。このように多くの国の軍隊が、プロイセンの参謀本部の影響を受けた。

しかし、そのことは、プロイセン参謀本部の良い面だけでなく、悪い面も取り込んでいるということである。そもそもプロイセン参謀本部を創設する時点で、その組織を現地司令官支援型の情報中枢にするのか中央統制型の作戦中枢にするのかの議論があったが、十分な検討を経ないまま、作戦重視型になった。インテリジェンスの観点から言えば、作戦正面が主でインテリジェンスは脇役である。また情報量が少なく組織の規模が小さいうちは、インテリジェンス組織内の各セクションも個人的なつながりなどで比較的連携が取れていたようだが、組織が拡大するにつれ、セクショナリズムの弊害が表面化するようになってきた。

そもそも、作戦中枢型と情報中枢型の二つの案が対抗していたにもかかわらず、それらの長所及び短所を研究して統合することが行われないうちに、組織を編成してしまったところに問題があった。しかし、こうした拙速さの理由としては、当時のナポレオン戦争の進行による事態の切迫化により暫定的に機関を設置し、インテリジェンス・サイクルを回すことが優先されたということが挙げられる。すなわち、事態の切迫化によって従来の軍事機構の組織化の自然な流れを、一部断絶化する形で急ごしらえの組織が作られ、構造的欠陥がそのまま定着したのである。しかも、この問題はナポレオン戦争が終結すると改めて検討されることはなかったのである⁴⁰⁵。

影響力を与えた。」 中島浩貴 『ドイツ史と戦争 「軍事史」と「戦争史」』 彩流社、2011年、46頁。

405 大原俊一郎 「プロイセン参謀本部のインテリジェンス体制—組織的欠陥とその克服過程—」 『軍事史学』、軍事史学会編、錦正社、2015年6月号、89頁を参考。

第5節 主要国のインテリジェンス組織構造と機能

主要国のインテリジェンス・コミュニティは、表1のように対外情報機関、防諜組織、軍事情報機関の三つを基本単位として構成されている。必ずしも比較の時期が統一されていないが「アメリカのインテリジェンス・コミュニティの規模は、人員20万人、予算800億ドル⁴⁰⁶、これはアメリカ軍の150万人、6000億ドルと比べるとおよそ10%強になる。イギリスのコミュニティは、1.6万人、20億ポンド(ここに軍事情報部であるDIの予算は含まれず)であると言われているのでイギリス軍(18万人、360億ポンド)の10%程度、ドイツのコミュニティは1.5万人、9.7億ユーロと推定されているのでドイツ軍(24万人、280億ユーロ)と比べると5%程度の規模となり、この値はフランスに近い⁴⁰⁷。このように欧米のインテリジェンス・コミュニティはそれぞれの軍部のおおよそ5~10%ぐらいの規模といえよう⁴⁰⁸。」周りを敵対国に囲まれているイスラエルのコミュニティは、1.2万~1.5万人とされているので軍の7~8%程度の人員を有している。一方我が国は、人員約5000人弱、予算は1500億円未満であり、人員は自衛隊の2%、予算は防衛費の3%程度である。

406 2015年度は、予算668億ドルである。

407 吉田、前掲書、89頁によれば、フランスのコミュニティは、人員1.2~1.3万人、予算12~13億ユーロとされている。

408 小谷賢 『インテリジェンス—国家・組織は情報をいかに扱うべきか』筑摩書房、2012年、43、47頁を参考。

表2 主要国のインテリジェンス・コミュニティの職員数及び予算

区分	独	仏	英	イスラエル	米	日本	
総合	要員総計	約15000人 (*1)	約12000 ~ 13000人(*2)	約16000人 (*1)	約12000 ~ 15000人(*1)	約20万人(*1)	5000人弱 (*1)
	予算総額	9.7億ユーロ (*1)	13億ユーロ(*2)	20億ポンド(*1)		800億ドル(*1)	1,500億円 未満(*1)
各情報組織 人員数	軍事情報組織	MAD 1300人 (軍の防諜) (*4)	DRM 1600人 (*2) DPSD 1400人 (*4) DAS	DI 4500人 (*3)	アマン 8000人 (*4)	DIA 16000人 (*5) NSA 24000人 (*5)	DIH 2500人 (*7)
	対外情報組織	BND 6000人 (*4)	DGSE 4759人 (*2)	SIS 3200人 (*3)	モサド 約2000人(*4)	CIA 20000人 以上(*5)	なし
	防諜組織	BfV 2448人 (*4)	DGSI 3200人 (*2)	SS 3961人 (*3)	シャバク 2000~5000人 (*4)	FBI 35000人 (*6)	公調 1500人 (*7)
	その他		DNRED TRACFIN	GCHQ 6132人 (*3)		DNI 1750人 (2012年報道)	国情 80人 内調 170人 (*7)

- *1 小谷賢『インテリジェンス』2012年
- *2 「フランスのインテリジェンス・コミュニティと近年の改革」『インテリジェンス・レポート』
- *3 U.K. Intelligence and Security committee annual report 2013-2014 予算非公開
- *4 小谷賢『世界のインテリジェンス』2007年
- *5 Jeffrey Richelson "The U.S. Intelligence Community" 2012
- *6 FBIホームページ(2016年)
- *7 『日本のインテリジェンス体制変換へのロードマップ』2006年

出所

しかしどの情報組織を重視して発展させてきたかについては、その国の歴史的背景により異なる。例えば、イギリスやフランスなどにおいては、外国からの脅威を察知するための対外情報機関をまず充実させてきた。一方で、ロシアや中国においては、共産党を維持する必要性から国内における防諜組織を充実させてきた。

ただし、各国とも情報機関は軍事組織を基本として発展してきたため組織構造の形態としては、当初は機能別であり、組織が複雑になるにつれそれぞれの情報機関が独立的に活動する事業部制へと移行してきた。また、冷戦終結前までは、冷戦構造に大きな変化がなかったため、組織構造は環境要因よりも情報技術に依存して変化してきていた。組織構造が技術に依存するというペローの研究をインテリジェンス組織に当てはめれば、一般的には、冷戦中はインフォメーションの種類や入手は安定的で問題発生頻度は少なくルーティン的な業務が多く、冷戦後は、インフォメーションの種類は変異性に富み新たな事態が

多く発生し、非ルーティン的な業務が多くなった。そのため、従来の公式的、集権的な組織では対応が困難になってきたという説明ができよう。

また、インテリジェンス活動には、情報収集活動、対情報活動、秘密工作活動があると考えられるが、主要国は、それぞれ対応する組織を有している。さらに、情報収集活動の結果として、各組織から上がってくるインフォメーションやインテリジェンスを取り纏める組織を有し、サイバー戦組織を情報組織の中に有している。また、インテリジェンスに関する共通教育機関を有している。民主主義国家においては、インテリジェンス組織が暴走しないように監視機関が存在する。独、仏、英、米においては議会が、監視している。そのような組織は、ロシアや中国においては見られない。

なお、表2はインテリジェンス活動に対応した主要国の情報組織である。確認できない組織もかなりあるものの、他国との比較において我が国の情報組織を見た時に、我が国には一般的に指摘されている対外情報機関だけではなく、不足する機能及び組織がかなりあることが分かる。その他に本来具備すべき組織としては、対情報活動を行う組織、秘密工作活動を行う組織、情報監視機関、インテリジェンスに関する共通的な教育機関があり、さらには近年各国で行われているニューメディアを本格的に収集する機能も欠如している。

表3 インテリジェンス活動に対応した主要国の情報組織

インテリジェンス活動等		独	仏	英	イスラエル	ロシア	中	米	日本
情報の取りまとめ		BND	国家情報会議	合同情報委員会	情報長官会議	安保事務局	党中央委員会	DNI	なし
情報収集活動	GEOINT	BND	DRM DGSE	DGIA	アマン	GRU	総参謀部第三部	NGA (運用はNRO)	・内閣衛星情報センター ・DIH
	SIGINT	BND	DGSE DRM	GCHQ	アマン	SVR、FSB GRU	総参謀部第三部 総参謀部第四部	NSA	DIH
	HUMINT	BND	DGSE	SIS(MI6)	モサド	SVR、GRU	国家安全部 総参謀部第二部 対外連絡部	CIA	部分的にあり
	MASINT			DIS				DIA	部分的にあり
	OSINT オールドメディア	各情報機関	各情報機関	各情報機関	各情報機関	各情報機関	総参謀部第二部	DNI(オープンソースセンター)	・各情報機関 ・内調
	OSINT ニューメディア	BfV (テロ対策などで活用)				FSB	公安部 国家安全部 (インターネット監視)	DNI (オープンソースセンター)	なし
	交換情報	各情報機関	DGSE	各情報機関	各情報機関	各情報機関	国家安全部第二部	各情報機関	各情報機関
対情報活動	収集	BfV、MAD	DCRI	SS(MI5)	シンベト	SVR GRU	国家安全部第七局	CIA DIA	・内調(部分的) ・警備局(部分的)
	防御的	MAD	DPSD			SVR	国家安全部第九局、十局	FBI(部分的)	なし
	攻撃的					FSB	国家安全部第八局	DIA(DCHC)	なし
秘密工作活動			DGSE(SA)	SIS	モサド	FSB、GRU	統一戦線工作部 中央宣伝部	CIA	なし
サイバー戦能力	防御的			SS(MI5) GCHQ		FSB FSO	総参謀部第三部	NSA CYBERCOM	情報機関とのリンクなし
	窃取			GCHQ		不明	総参謀部第二部 総参謀部第三部 (別名61398部隊)	NSA CYBERCOM	なし
	攻撃的			MI6		FSB	総参謀部第四部	NSA CYBERCOM	なし
情報監視機関		議会監督委員会	情報活動に関する議員代表団	議会情報保安委員会				・上院情報特別委員会 ・下院常設特別委員会	なし
インテリジェンス共通教育機関			インテリジェンス・アカデミー					国防大学 国防情報アカデミー 各組織の情報学校	なし

*空白は、論文作成時点では資料が確認できない部分。

出所：各種資料を基に筆者が作成

第5章 インテリジェンス組織の問題点の解決策 (米国の事例を基に)

本章においてはインテリジェンスにおける組織の問題の解決の方策を探るうえで、資料が豊富な米国の事例を基に研究を進める。インテリジェンスの組織に関する問題は、国によって異なる部分もあるが、共通的なものもある。

米国のインテリジェンス組織も、そもそもドイツの情報組織の流れを汲んでいるが故に前章までに検討したような共通的なインテリジェンス組織の構造的・機能的な問題点を有する。冷戦時代は主要国の脅威の対象は、東西に分かれた主権国家同士であり、対立による緊張の度合いは変化したものの、国際環境の構造的変化は少なかった。一方で情報技術の進歩は著しかった。そのような状況下では、情報技術に依存した組織で組織構造の形態としては、分権化された組織が適していた。しかし、冷戦後は脅威が多様化し、分権化された組織を統合する必要性が生じてきた。民間企業では、環境の変化に適応しない組織は、どんどん潰れていったが、官僚組織であるインテリジェンス組織はさすがに潰れることはなかったものの、それでも環境に対応する必要性には迫られていた。しかし、米国のインテリジェンス組織においては、組織改革ができていた。その問題点を一挙に表面化させたのが、9.11 やイラク戦争におけるインテリジェンスの失敗であった。組織論的には、変化する環境に対応するためには統合が必要であるが、米国のインテリジェンス・コミュニティでは、歴史的にインテリジェンス組織を統合する必要性があるとする意見と統合は必要ないとする意見が真っ向から対立していた。

第1節 組織統合必要論 v s 組織統合不要論

第1項 組織統合必要論

UCLA 助教のエイミー・ゼガートは、2005年「9.11と米インテリジェンス・コミュニティの適応の失敗」⁴⁰⁹において、ソ連邦の崩壊から9.11までの間の、6つの超党派特別委員会（①アスピン・ブラウン委員会1996⁴¹⁰、②ドツチェ委員会1999⁴¹¹、③ギルモア委員会1st1999、2nd2000⁴¹²、④ブレマー委員会2000⁴¹³、⑤ハート・ラッドマン委員会2001⁴¹⁴、⑥ウェブスター委員会

⁴⁰⁹ Amy B. Zegart, September 11 and the Adaptation Failure of U.S. Intelligence Agencies, *International Security*, Vol. 29, No. 4 (Spring 2005), pp. 78-111.

⁴¹⁰ ① Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community [アスピン・ブラウン委員会: Aspin-Brown commission], *Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S. Intelligence* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office [U.S. GPO], 1996)

⁴¹¹ ② Commission to Assess the Organization of the Federal Government to Combat the Proliferation of Weapons of Mass Destruction [ドツチェ委員会: Deutch commission], *Combating Proliferation of Weapons of Mass Destruction* (Washington, D.C.: U.S. GPO, 1999)

⁴¹² ③ Advisory Panel to Assess Domestic Response Capabilities for Terrorism Involving Weapons of Mass Destruction [ギルモア委員会: 1999 Gilmore commission], *First Annual Report to the President and the Congress: Assessing the Threat* (Washington, D.C.: U.S. GPO, 1999); Advisory Panel to Assess Domestic Response Capabilities for Terrorism Involving Weapons of Mass Destruction [ギルモア委員会: 2000 Gilmore commission], *Second Annual Report to the President and the Congress: Toward a National Strategy for Combating Terrorism* (Washington, D.C.: U.S. GPO, 2000)

⁴¹³ ④ National Commission on Terrorism [ブレマー委員会: Bremer commission], *Countering the Changing Threat of International Terrorism* (Washington, D.C.: U.S. GPO, 2000)

⁴¹⁴ ⑤ U.S. Commission on National Security/21st Century [ハート・ラッドマン委員会: Hart-Rudman commission], *Road Map for National Security: Imperative for Change* (Washington, D.C.: U.S. GPO, 2001)

2000⁴¹⁵)、3つの主要な政府のイニシアティブ⁴¹⁶ (① Recommendations and Actions, 1993、② National Performance Review Phase II Initiatives 1995、③ The Intelligence Community in the 21st Century 1996)、3つのシンクタンク⁴¹⁷が米インテリジェンス・コミュニティー及びFBIの対テロ成果を調査した結果、それらの報告書は、インテリジェンスの課題や問題に関するさまざまなことに言及しているものの共通のテーマは大きな変革の必要性であった。したがって、政策決定者は、年々高まりつつあるテロリストの脅威に適応するためには、インテリジェンスに関連する組織的な大きな変革が必要なことは、十分に理解していたものとしている。ゼガートは、9.11前までの各種報告書のインテリジェンス・コミュニティーに対する勧告を総計すると340件

⁴¹⁵ ⑥ Commission on the Advancement of Federal Law Enforcement [ウェブスター委員会: Webster commission], *Law Enforcement in a New Century and a Changing World: Improving the Administration of Federal Law Enforcement* (Washington, D.C.: U.S. GPO, 2000).

⁴¹⁶ ① National Performance Review, “The Intelligence Community: Recommendations and Actions,” in *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less* (Washington, D.C.: U.S. GPO, September 1993);

② National Performance Review, *National Performance Review Phase II Initiatives: An Intelligence Community Report* (Washington, D.C.: U.S. GPO, 1995)

③ House Permanent Select Committee on Intelligence, *IC21: The Intelligence Community in the 21st Century* (Washington, D.C.: U.S. GPO, 1996); and Federal Bureau of Investigation, *Draft FBI Strategic Plan: 1998-2003, Keeping Tomorrow Safe* (Washington, D.C.: U.S. GPO, 1998).

⁴¹⁷ ① Council on Foreign Relations Independent Task Force, *Making Intelligence Smarter: The Future of U.S. Intelligence* (New York: Council on Foreign Relations, 1996);

② Twentieth Century Fund Task Force on the Future of U.S. Intelligence, *In from the Cold: The Report of the Twentieth Century Fund Task Force on the Future of U.S. Intelligence* (New York: Twentieth Century Fund Press, 1996);

③ National Institute for Public Policy, *Modernizing Intelligence: Structure and Change for the 21st Century* (Fairfax, Va.: National Institute for Public Policy, 2002).

にも上ったが、2001年までにはそのうちの79%、つまり268件については何も行われなかったと指摘している。

このような現状に鑑み2001年1月ハート・ラッドマン委員会は、「冷戦終結後以降の世界の劇的な変化に付随した形では、米国政府の行政部門における主要な制度上の変革はなされていなかった⁴¹⁸」と結論づけた。このように、委員会は、制度的な不備が米国の破滅的なテロ攻撃に対する脆弱性を有していることを先見の明を持って予測していた。

ゼガートによれば、各種報告書における共通的な主要な問題点は、以下の四つが挙げられる。一番目はインテリジェンス・コミュニティの結束性、または統合性が欠如していること。二番目は、12のうち10の報告書で指摘されているが、インテリジェンスに関係する官僚や政策決定者は、インテリジェンス業務の優先順位の決定に十分な注意を払っていないこと。三番目は、12のうち、9つの報告書において指摘されているテロリズムとの戦いにおけるより積極的なヒューマンの努力の要求である。四番目は、人事上の問題を挙げている。これは特別で広範な分野であるが、その中でも二つの共通テーマが緊急課題である。一つは、外国のテロリズムのような直面している拡大しつつある脅威に対する必要な技術を持つ職員が不足していること。二つ目は、情報将校は、自分の母体とする組織へのみ非常に長い間とどまっていることである。

これらを踏まえたうえで、ゼガートは、米国の情報機関が冷戦後の環境の変化に適応できなかった三つの要因は、①内部的な改革を困難にしている組織というものの本質、②改革の執行組織の行動に反するように機能する大統領や議員、及び政府の官僚の合理的な自己利益の追求、そして③法的な改革に対し高い障壁となっている連邦政府の断片化構造であるとしている。そして、これら

⁴¹⁸ U.S. Commission on National Security/21st Century [ハート・ラッドマン委員会 : Hart-Rudman commission], *Road Map for National Security: Imperative for Change*, Washington, D.C.: U.S. GPO, 2001, p. x.

はテロ改革法が施行され、2005年に国家情報長官が創設された以降（2007年の時点で）においても未だ不十分だとしている⁴¹⁹。また、インテリジェンス・コミュニティは、冷戦後はもちろん冷戦中においてすら、結束して業務を遂行したことはない。そのため、インテリジェンスの改革のためには、中央集権化が必要であり中央集権化するのかもしれないのではなく、むしろ何をいかにどの程度中央集権化するかが問題であると主張している⁴²⁰。

第2項 組織の統合不要論

一方でインテリジェンス・コミュニティを長年にわたって研究してきたジェフリー・リッチェルソンは、1999年の「THE US INTELLIGENCE COMMUNITY」（第4版）までにおいてDNI構想を厳しく批判してきた。

冷戦前から長年において、様々な情報組織の見直しとインテリジェンス・コミュニティの再編の要望があった。しかし結果として大きな再編は実行されなかった。冷戦後の急進的組織改編の一つの理論的根拠は、1971年の大統領見直し覚書11（PRM-11）において既に見られるように「米国政府は、一つのインテリジェンスの構造を持っているが、その現在の状態と機能は、意識的な設計というよりも実用主義的で歴史的な事件によって影響されたものである。」明らかにその組織は50年以上の期間にわたって、何とか進展したことが反映されたものである。1947年のCIAや1952年のNSAの創設、劇的な新たな技術の開発、DIAのような中央集権化された国防情報機関の創設などを含んでいる。

確かに、急激なインテリジェンスの再編には強力な障害がある。官僚的自己保身やインテリジェンス活動における軍の統制を減少させるのを妨げるとして

⁴¹⁹ Amy B. Zegart, “*Spying Blind: The CIA, the FBI, and the Origins of 9/11*”, Princeton University Press, 2007, p13.

⁴²⁰ Amy B. Zegart, Joshua Rovner, Austin Long, *Correspondence: How Intelligent Is Intelligence Reform?*, International Security, Volume 30 No.4 (Spring, 2006), pp. 206-207.

DCI の権限の増大に反対する軍事委員会の存在などである。

しかし、多くの急進的な対案が失敗したか、または少なくともなぜ失敗したかを正当化することを説明できるもう一つの明白な理由としては、多くの提案は、同等の利益を得ることなく組織の重大な混乱という犠牲を払うか、実際は、益よりも害をもたらすとの考えからだった。

インテリジェンス・コミュニティは、インテリジェンス組織の運用において良かれ悪しかれ、50年以上の歴史と経験を持つ。その歴史と経験は、うまく機能し、いたずらに手を加えられるべきではない。また、臨機応変的なインテリジェンス・コミュニティは、進化の過程の生き残りを見做すこともできるかもしれない。

理想的なインテリジェンス・コミュニティという意味において、一貫した何らかの支持者を得られるような提案は、表面上魅力的であるが、恐ろしく悪い考えは、CIA または他の省庁から独立した国家情報長官（DNI）設立するという周期的に起こる提案である。基本的な理論的根拠は、DNI は特定のインテリジェンス案件に集中することなく、米国のインテリジェンスに関する主要な決定の公平な決定者として役立つということである。

しかしながら、さまざまな理由により、そのような一歩はインテリジェンス・コミュニティを中央集権化させるための後退行動である。分離することによるありそうな結論としては、現在の DCI よりもはるかに権力が低下することであり、結果として DNI は CIA、NSA、DIA をコントロールしようとするための手段がなく、それらすべての機関は、結果として収集と分析の手段に関する統制力において DNI よりもはるかに影響力を持っている。1975 年のマーフィー委員会による調査結果によれば、大統領のインテリジェンス上のアドバイザーとしての機能するためには、DCI が、政治、経済、軍事そして科学に関するテーマを含む全ての機能的分野に関する収集、評価、結論に関する CIA の機能に速やかにアクセスでき CIA をコントロールできることが必要不可欠であるとしている。

DCI を CIA から分離することは、インテリジェンス・コミュニティを通じてのインフォメーションの流れを遅らせる。さらに、DNI のポストの創設は、CIA 長官の威厳を明らかに低下せしめ、それぞれがインテリジェンス階層におけるトップとしての地位争いをしている CIA、DIA、NSA の間のライバル意識をさらに悪化させるであろう⁴²¹。

しかし、結局 2005 年に DNI は創設された。リッチェルソンは、2008 年の「THE US INTELLIGENCE COMMUNITY」（第 5 版）では、9.11 の個人的な失敗をうやむやにし、全てを組織のせいにして過度の中央集権化を進めることの弊害や、CIA が DNI の直属でなくなったことによる弊害などについて鋭く警鐘を鳴らしている。また、各種委員会の勧告が果たして適切なのか、ゼガートの主張するように勧告の履行状況を単に数的に評価することでいいのかについても疑問を呈している⁴²²。

両者の意見の違いを端的に述べるならば、一方は、インテリジェンスの失敗を回避するためにはより一層の統合が必要であり、もう一方は、インテリジェンス組織は、比較的うまくいっていたのに、下手にいじくりまわして統合化する必要性はないと主張しているのである。

第 3 項 組織論的統合のアプローチ

部門間の統合のアプローチとして、経済学者のジョン・ケネス・ガルブレイス⁴²³は、次の 9 つを簡単な統合形態から複雑な統合形態までを述べている。①部門間に共通の階層（上司）への上申を利用する、②階層への上申の代わりに規則と手続きによって、事前に部門間の統合を決めておく、③部門間にタスク達成に結び付く日程計画や予算編成のような計画過程に基づいて目標を設定す

⁴²¹ Jeffrey T. Richelson, “The U.S. Intelligence community 4th edition” Boulder: Westview Press, 1999, p. 454.

⁴²² Jeffrey T. Richelson, “The U.S. Intelligence community 5th edition” Boulder: Westview Press, 2008, p. 540.

⁴²³ J.R. ガルブレイス、D.A. ネサソン『組織デザイン』1990 年、75-80 頁を参考。

る、④問題に関与する管理者間での直接コンタクトを活用する、⑤接触頻度の高い部門間に連絡要員を配置する、⑥他部門に影響する問題を解決するためのタスクフォースをつくる、⑦部門間に常時発生する問題に対応するため永続的なチームを形成する、⑧統合者を設置する、⑨統合部門（マトリックス組織構造）を採用する。

不確実性の高い場合は、部門間の統合が適切であるものの、部門間の統合は、部門間のコンフリクトを引き起こす⁴²⁴。コンフリクトとは相対立する目標、態度、行動などから生じる葛藤であり、組織のあらゆるレベルで発生する。コンフリクトの発生要因としては、部門間の相互依存関係、タスクの不確実性、目標・時間志向（管理者は環境へ対応するための目標を高く対応時間の短縮を要求）、業績評価、共通資源の利用可能性がある⁴²⁵。

またそれは、部門間のパワー関係のバランスでもある。部門間のパワー関係は、部門間の相互依存関係と環境の生み出す最大の不確実性に各部門がどのように対処しているかによって決まる⁴²⁶。そして、組織の直面する環境不確実性の削減に最も貢献する部門にパワーが与えられている組織ほど業績が高い。

しかしながら、構造は機能を達成するためにあり、機能の達成は構造を前提としているという相即的（二つの対立するものが、実は融合しあい一体となっている）な関係にあるため、構造的アプローチは機能分析、行為分析との密接な結合が必要である。組織の構造変革は、本来総合的になされなければならない。組織構造と効率性に関する研究は、デュービン（Dubin, R.）はじめ多くの学者によってなされてきた。一般的には、リンク数の最小の構造が最も効率性の高い組織と考えられてきたが、満足度を高め、士気を高める連結構造はリンク数になるべく多いほうが良いことも実証されている。したがって、成員を参

⁴²⁴ 野中（1993年）、前掲書、153頁。

⁴²⁵ 同上、156頁。

⁴²⁶ 同上、168-172頁を参考。

加させ、成熟させる健康的で効率的組織は、決して一義的に決定されるものではない。組織構造は仕事の分担と他との相互関係、階層化と権限の配分、コミュニケーションの経路と内容、任命の資格要件、給与や賞罰の基準など組織の内部的な要因だけでなく、市場や技術などの環境要因という外部的要因の影響にも目を向けて、それが様々な要因によって規定されていることを十分に配慮する必要がある。

第4項 インテリジェンス組織の統合の必要性

従来の米国のインテリジェンス・コミュニティは、情報収集の対象がソ連であった。ソ連自体がまさに官僚的組織の塊であり、不確実性はすくなかった。しかしながら冷戦終結後は、インテリジェンス・コミュニティの対象は、ロシアからテロや地域紛争など不確実性の高いものへと変化していった。官僚制は考え出された当時は、合理的に業務を遂行するための組織であったが、次第にその逆機能（欠点）が目立つようになってきた。特に、環境の変化には迅速に対応することが困難な組織となってしまった。組織論的に見れば、不確実性が高い産業分野では、高度な分化と統合が同時に達成されている場合に業績が高いとされる。ローレンスとローシュによれば、環境のダイナミックな変化に適応している組織は、組織内の機能をより分化させると同時に、より強力な統合機能を発達させているというものであった。彼らによれば、統合とは、環境のニーズに一致して協力するために必要な部門間の協力状態の事である。

インテリジェンス・コミュニティは、高度な分化がなされ、さらにコミュニティが拡大されたが、それをよりよく機能させるためには同時により高度な統合が必要である。その意味ではインテリジェンス・コミュニティを統合すべきとの意見は、理論的には適っていると考えるが、以下統合の実体を検証する。

第2節 米インテリジェンス組織の統合

第1項 国家情報長官設立の可否をめぐる従前の議論

国家情報長官は、9.11 テロ事件委員会報告書やイラク戦争前の情報機関の見積もりに関する上院特別情報委員会の報告書における勧告を受け入れた形で出来上がったが、創設当初から国家情報長官は従来の中央情報官よりも強いリーダーシップを発揮してインテリジェンス・コミュニティーにより良い統合と連携をもたらすだろうとの期待があった反面、従来よりも強力で十分なリーダーシップを発揮することはできず、「屋上屋を架す⁴²⁷」結果になるとの意見もあった。

国家情報長官制度がうまくいくかどうかに関する先行研究では、ジェニファー・シムズ⁴²⁸は国家情報長官がインテリジェンス・コミュニティーの統括者として適切なリーダーシップを発揮できるか否かは次のような点で判断できるとしている。即ち、インテリジェンス・コミュニティーに統合とチームワークがもたらされるかどうか、インテリジェンス・コミュニティー全体に対して適切な業務上の優先順位が付けられるかどうか、広範な情報源に基づくオール・ソース・インテリジェンスが実現されるかどうか、などを指摘している。また、リチャード・ベッツは、2004年のインテリジェンス・コミュニティーの改編の成否判断の基準として、組織的には国家情報長官とCIA及び国防総省との関係がうまく機能するかどうか、特に国防総省傘下の各情報機関に対する国家情報長官のコントロールがうまく機能するか否かという点を指摘している⁴²⁹。しかしながら、これらの研究は評価する項目を指摘したのみで、国家情報長官制度がうまくいっているかどうかを検証したものではない。

⁴²⁷ “Important Job, Impossible Position,” The New York Times, 9 February 2005.

⁴²⁸ Jennifer R. Sims & Burton Gerber, Eds., *Transforming U.S. Intelligence*, Georgetown University Press, Washington DC, 2005

⁴²⁹ Richard K. Betts, *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security*, New York: Columbia University Press, 2007, pp.150-158.

第2項 国家情報長官制度の概要

2004年12月米国連邦議会において「インテリジェンス改革及びテロリズム防止法（Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004）：IRTPA」（インテリジェンス改革法）が成立し、同法にもとづき従来の中央情報長官（Director of Central Intelligence：DCI）に代わって、国家情報長官（Director of National Intelligence：DNI）制度が創設された。この国家情報長官の設置は1947年の国家安全保障法によって米インテリジェンス・コミュニティが創設されて以来、最大規模の制度改編である。

2004年のインテリジェンス改革法に基づき、2005年4月21日初代の国家情報長官として、前駐イラク大使だったジョン・ネグロポンテが就任した。国家情報長官の設立は、9.11やイラク戦争の教訓として導き出された結論の一つであり、いわば改善策の核心と言えるものであり、その主目的はインテリジェンス・コミュニティに統合をもたらすことであった。

インテリジェンス改革法2004における国家情報長官に関する主要条項は、次のとおりである。

- 1947年国家安全保障法を改正し、連邦上院の助言と同意に基づき、大統領によって任命される国家情報長官を設置する。
- 国家情報長官は、米インテリジェンス・コミュニティの長として務める。
- 国家安全保障に関連するインテリジェンスの事項について、大統領、国家安全保障会議、国土安全保障会議の首席顧問（principal advisor）として行動する。
- 国家情報長官がCIA（中央情報局）長官またはインテリジェンス・コミュニティ内の他の機関の長を兼任することを禁じる。
- 国家情報長官は、国家情報プログラムで定められた予算を各省庁に配分することができる。また、配分された予算を移転することもできる。ただし、1.5億ドル以内で当該省庁に配分された予算の5%以内とする。

- 国家情報長官は、行政管理予算局長の承認のもとにインテリジェンス・コミュニティに属する各省庁の人員を100人以内、2年以内の任期で異動させることができる。
- 国家情報長官は、適時に効果的な情報の収集、加工、分析及び配布を確実にするため、インテリジェンス・コミュニティの目的、優先順位、指針（guidance）を確立しなければならない。
- 国家情報長官は、インテリジェンス・コミュニティ内の各機関のための情報関心事項及び優先順位を決定し、これら機関の情報収集・分析・配布作業を管理・監督する。これらの活動には収集・分析の必要事項に関する許可、各機関における情報要求の優先順位、国家的情報収集手段の任務付与に関する軋轢の解決を含む。

さらに、2008年7月30日、ブッシュ米大統領は、1981年以降米国の情報活動の基本的枠組みを規定してきた行政命令第12333号（別紙5参照）の修正を承認し、新たなインテリジェンス・コミュニティ改革を実施した。行政命令第12333号は、1981年にレーガン大統領が発令し、その後技術的部分の修正がなされたが、抜本的見直しは行われてこなかった。今回の修正は、2004年の制定による同行政命令の現状への適合とともに、情報改革及びテロリズム防止法の施行後明らかになった不備への対応を目的とする。特に国家情報長官の権限及び役割の強化に関する規定を含む同命令の第1部を全面的に見直すなど、大幅な修正が行われた。

第3項 従来の中情報官制度との差異

1 国家情報長官の基本的任務等

国家情報長官の地位は、「インテリジェンス・コミュニティの長」であり、主要な任務は「国家安全保障に関わるインテリジェンス事項について大統領、国家安全保障会議、国土安全保障会議に対する首席アドバイザーとして行動する。」となっている。これは、旧制度の中央情報長官に代わるもので、首席ア

ドバイザーとしての役割が旧制度の大統領に対するものから、国家安全保障会議、国土安全保障会議も含むものへと拡大している。

新制度では、「国家情報長官がCIA長官またはインテリジェンス・コミュニティ内の他の機関の長を兼任することを禁じる。」としている。旧制度では中央情報長官は、CIA長官が兼務していたが、兼務により任務過多とされていた中央情報長官の業務を軽減し、国家情報長官としての本来任務に専念させるとともに、出身母体組織（中央情報長官の時はCIAであった）への優遇や影響を受けないための配慮がなされている。そのため、CIA長官はインテリジェンス・コミュニティ内のひとつの情報機関の長に過ぎなくなった。

国家情報長官は、インテリジェンス・コミュニティ内の各機関のための情報関心事項及び優先順位を「決定し、これら機関の情報収集・分析・配布作業を管理・監督する。」となっている。従来は、「中央情報長官は、インテリジェンス・コミュニティ内の各機関のための情報関心事項及び優先順位を確立する。」となっており、情報の収集についてのみしか同様の権限が与えられていなかったが、分析や配布作業の管理や監督にまで任務が拡大されている。

表 4 中央情報長官と国家情報長官の権限等の対比(基本的任務等)

(国家安全保障法 1947、インテリジェンス改革・テロ防止法 2004)

中央情報長官 (旧)	国家情報長官 (新)
<p>SEC. 102. (a) 中央情報長官</p> <p>中央情報長官は、上院の助言と承認に基づき大統領によって任命される。</p> <p>中央情報長官は、</p> <p>(1)米情報機関の長として務める。</p> <p>(2)国家安全保障に関わるインテリジェンス事案について大統領に対する首席アドバイザーとして行動する。</p> <p>(3)中央情報官として務める。</p>	<p>SEC. 102. (a) 国家情報長官</p> <p>(1)国家情報長官は、上院の助言と承認に基づき大統領によって任命される。国家情報長官として指名される人物は、国家安全保障に関する広範な専門知識を有すべきである。</p> <p>(2)国家情報長官は、大統領府で勤務してはならない。</p> <p>(b)基本的任務—大統領の影響、指示、統制の下、国家情報官は、</p> <p>(1)インテリジェンス・コミュニティーの長としての職務につく</p> <p>(2)国家安全保障に関わるインテリジェンス事項について大統領、<u>国家安全保障会議、国土安全保障会議に対する首席アドバイザーとして行動する。</u></p> <p>(3)国家安全保障改革法 2004 の 1018 条と矛盾しないように、国家情報計画の実行を監督指導する。</p> <p>(c)<u>兼職の禁止—国家情報長官の職にあるものは、その職務の期間、CIA 長官やインテリジェンス・コミュニティー内の他の情報機関の長を務めてはならない。</u></p>

<p>SEC. 103. (c) インテリジェンス・コミュニティーの長</p> <p>インテリジェンス・コミュニティーの長としての業務として、長官は以下のことを実施しなければならない</p> <p>(1) 予算の策定 (略)</p> <p>(2) <u>長官は、インテリジェンス・コミュニティーの各情報機関による国家情報の収集を管理するため情報要求と優先順位を確立する。</u></p> <p>(3) 長官は、情報機関内の各機関の情報収集上の情報関心事項を許可し、国家の収集手段に課す優先順位を決定し、機関間の優先順位の軋轢を解決する。ただし、大統領の指示を実行するために国防長官と別に合意した手段を除くものとする。</p> <p>(4) 長官は、政府内の顧客(consumers)のための国家情報の統一を促進し評価する。</p> <p>(5) 長官は、インテリジェンス・コミュニティー内の重複や無駄をなくす。</p> <p>(6) 長官は、外国情報監視法 1978 に基づき収集された外国のインテリジェンス・インフォメーションに関する情報要求と優先順位を確立しなければならない。さらに長官が指揮、管理、または電子的機器による監視や物理的搜索を法律に従って実施する権限がない場合、または規則や大統領指令などにより権限を付与された場合を除</p>	<p>Sec. 102A. (f) 任務付与その他の権限</p> <p>(1)(A) 国家情報長官は、次のように行わなければならない。</p> <p>(i) インテリジェンス・コミュニティーが、国家情報に関し適宜に効果的に情報収集、処理、分析そして配布を行うために目標、優先順位、指針を確立する。</p> <p>(ii) <u>インテリジェンス・コミュニティーの各組織に対する情報要求、優先順位を決定し、各組織の、国家情報の情報収集、分析、作成、配布といった任務の管理・監督を行う。</u>—それらには次の事項が含まれる。</p> <p>(I) 収集・分析に必要な情報要求に対する許可 (これらの情報要求には、情報の使用者に提供された要求に対する反応を含む)</p> <p>(II) 各情報機関の間の収集要求と収集手段の任務付与に関する軋轢を解消する。</p>
---	---

<p>き、長官は法律に基づく電子機器による監視または物理的な捜索によって得られたインフォメーションが、法の下に確実に、効率的かつ効果的に外国情報の目的に沿って利用され配布されたかを確認するために司法長官を支援しなければならない。</p> <p>(7)長官は権限のない暴露から情報源と手段を保護しなければならない。</p> <p>(8)長官は、大統領または国家安全保障会議の指示によるそのほかの職務を遂行しなければならない。</p>	
---	--

2 予算に関わる権限

インテリジェンス関連予算は、国家情報計画（NIP: National Intelligence Program）と軍事情報計画（MIP: Military Intelligence Program）からなり、軍事情報計画は統合軍事情報計画（JMIP: Joint Military Intelligence Program）と戦術情報及び関連活動（TIARA: Tactical Intelligence and Related Activities）を含んでいる。NIP は、複数の機関にまたがる計画と非軍事的性格の計画からなる。MIP は国防総省と各軍の情報計画からなっている。

インテリジェンス改革法は、中央情報長官が利用できなかったいくつかの新しく拡大された予算権限を国家情報長官に与えている⁴³⁰。

第1に、国家情報長官は、「国家情報計画予算を策定し、決定（develop and determine）する」権限を与えられている。中央情報長官には、情報機関の年間予算の「策定を促進（facilitate）」することしか許可されていなかった。

第2に、国家情報長官は、インテリジェンス・コミュニティ内の各情報機関に対し、国家情報計画に該当するものを除き、予算に関する策定に当たり指針（guidance）を与える権限を有している。中央情報長官は、各機関が年次予算を準備するに当たり指針を与えることのみであった。

ただし、これらのより強化された予算権限にもかかわらず、国家情報長官が国防総省の情報の予算に影響を与え成形する権限は、全体として中央情報長官によって行使されたものよりは広範囲ではあるが、必ずしも中央情報長官によって実施されたものとあまり違いがないと見なされている。インテリジェンス改革法は、国家情報長官に「国防長官による統合軍事情報計画、戦術情報及び関連活動に関する計画の予算策定に参画する」権限を与えているが、この点については、中央情報長官の役割も本質的には「参加型」であったため変化は

⁴³⁰ Richard A. Best Jr. et al., “Director of National Intelligence : Status and Proposals” CRS Report for Congress, December 16, 2011. RL34231 を参照
<<http://www.fas.org/sgp/crs/intel/RL34231.pdf>> 2014年6月8日アクセス。を参照

ないからである。さらに国防長官は、インテリジェンス改革法で「廃止」されていない実質的な予算や管理権限を、他のどんな閣僚よりも多く保有している。

国家情報計画は軍事情報計画の約3倍弱の規模であり、国家情報長官は国家情報計画に大きな力を持っているように見える。中央情報長官には予算作成の権限は与えられていたが、実際にその権限が行使されることはなく、また予算を配分する権限は与えられていなかった。国家情報長官は、国家情報計画を作成する権限と各省庁にその予算を配分する権限を有する。しかし、国家情報計画関連機関に対する予算執行権限を保有していないことから、その権限はやはり限定的と言わざるを得ない。

2010年にクラッパー国家情報長官は、国防総省の予算から独立した国家情報計画を準備し提出する意向を示したが、下院において懸念(concern)が表明された後、彼はこの提案を実行していない。

第3に、国家情報長官は「予算の効果的な執行を確実にする」とことと「履行及び執行を監督する」権限を有している。(the DNI is authorized to “ensure the effective execution of the budget”, “monitor the implementation and execution of the National Intelligence Program”) 中央情報長官にはCIAに対するものを除き、そのような権限はなかった。

第4に、国家情報長官には支出を省庁以下や局レベルに直接「配分する」または「割り当てる」権限がある。そのことは、国家情報長官に支出に関するコントロールに更なる権限を与えている。もし、局レベルの統括者が国家情報長官の支出に関する指示に従って行動することを拒否した場合、国家情報長官は、それを議会に通知するよう法律に定められている。中央情報長官にはそのような権限や報告義務がなかった。

第5に、この法は、行政管理予算局(OMB)長が、内閣レベルの機関に対し(インテリジェンス・コミュニティー内の各組織を含む)議会が承認した予算を配分、または指示する際に、国家情報長官に特別な権限を与えている。

この変更は、国家情報長官のインテリジェンス・コミュニティの支出に対するコントロール力を強化するために計画された。例えば、もしある機関が国家情報長官の示す支出優先順位に従わなかった場合、国家情報長官は、その機関の資金を保留することができる。中央情報には、そのような権限がなかった。

表5 中央情報長官と国家情報長官の権限等の対比(予算)

(国家安全保障法 1947、インテリジェンス改革・テロ防止法 2004)

中央情報長官 (旧)	国家情報長官 (新)
<p>SEC. 103. (c) インテリジェンス・コミュニティの長</p> <p>インテリジェンス・コミュニティの長としての業務として、長官は以下のことを実施しなければならない</p> <p><u>(1)米国のインテリジェンス及びインテリジェンスに関連した活動のための年度の予算の策定を以下により促進する。</u></p> <p>(A) 国家海外情報計画の年次予算を策定し、大統領に報告する。</p> <p>(B)国防長官による統合軍事情報計画及び戦術情報及びそれに関連した活動計画の策定に参画する。</p> <p>SEC. 104. (b) 予算の承認</p> <p>中央情報長官はインテリジェンス・コミュニティ内の<u>組織が年次予算を準備するに際し指針を与えるとともに、それらの予算が国家情報計画に盛り込まれる前に承認を与える。</u></p>	<p>SEC. 102A. (c) 予算権限一</p> <p>(1)国家情報計画の予算に関し、国家情報長官は以下のことを行う。</p> <p>(A)大統領により定められた情報の優先順位に基づきインテリジェンス・コミュニティ内の各機関の長に対し<u>国家情報計画予算の作成上の指針を与える。</u></p> <p>(B)インテリジェンス・コミュニティ内の各機関の長から国家情報長官に提案された予算要求に基づき、統合インテリジェンス・コミュニティ委員会の助言を踏まえ、<u>年度の統合された国家情報計画予算を策定し決定する。</u></p> <p>(C)統合された国家情報計画予算を、インテリジェンス・コミュニティ内の各機関の長から付されたコメントとともに大統領に報告し承認を受ける。</p> <p>(2)上記(1)(B)で提供されたインフォメーションに加えて、インテリジェンス・コミュニティ内の各機関の長は、国家情報長官</p>

<p>(c)再プログラミングにおける中央情報長官の役割</p> <p>国家対外インテリジェンスプログラムの下で利用できる資金は、中央情報長官によって示された手順に従ったものを除き、中央情報部長の事前の承認なしにインテリジェンス・コミュニティのいずれかの組織も再プログラミングすることはできない。国防長官は、統合軍事情報プログラムの下で利用可能な資金を再プログラムする前に、中央情報長官と協議しなければならない。</p>	<p>が年度統合国家情報計画予算の決定に資するインフォメーションを、提供しなければならない。</p> <p>(3)(A)国家情報長官は、国防長官による統合軍事情報計画、戦術情報及び関連活動に関する年度予算の策定に参画する。 (participate in the development)</p> <p>(B)国家情報長官は、国家情報計画に含まれないインテリジェンス・コミュニティ内の各情報組織の年度予算の策定にあたり<u>指導を与える。</u></p> <p>(4)国家情報長官は、インテリジェンス及びインテリジェンスに関連する活動のための年度予算の効果的な執行を確認にしなければならない。</p> <p>(5)(A)国家情報長官は、<u>国家情報計画に関するインテリジェンス・コミュニティ内の各情報機関等の予算の配当や配分について、インテリジェンス・コミュニティ内の省庁などの長と CIA 長官に事前に通知（情報を支援する歳出の提供を含む）することで、彼らを通じて予算を管理する責任を有する。</u></p> <p>(B)他の法律の条項に関わらず、関連ある国家情報計画のための歳出予算法に従って、行政管理予算局(OMB)長官は、適切な主導的省庁と CIA を通じてインテリジェンス・コミュニティの情報組織に割り当てるため、国家情報長官の特別な指示に基づき</p>
---	---

	<p>OMB 局長の権限を資金配分に行使しなければならない。省庁の監督者や適切な予算執行幹部は、国家情報計画のために迅速な方法で、割り当て、配分、再計画または移動しなければならない。</p> <p><u>(C)国家情報長官は、国家情報計画の一部である計画や活動を管理するインテリジェンス・コミュニティ内の各機関の長による国家情報計画の実行を監督しなければならない。それらには監査や評価を含むであろう。</u></p> <p>(7)(A)国家情報長官は、2005 年 4 月 1 日から 2007 年 4 月 1 日までの間半年に 1 回のこの条項に関する影響についての報告書を提出しなければならない。</p> <p><u>(B)国家情報長官は、国家情報計画遂行の際、省庁の監督者が法（恒久法、権限法、歳出法含む）または、国家情報長官の指示に従わない方法で行動した事実を知ったならば、大統領と議会に 15 日以内に報告しなければならない。</u></p>
--	--

3 人事に関わる権限

行政管理予算局長の承認を条件に、国家情報長官はインテリジェンス・コミュニティ内の人員を重要であると考えられる分野に二年を超えない条件で異動させる権限を有する。中央情報長官の場合は、人員を異動させる際、それらの人員が所属する省庁の長の許可も得なければならなかったし、期間も一年以内であった。また国家情報長官は、中央情報官に比べて任命に関する権限が拡大している。国家情報長官は、国家情報首席副長官及び中央情報局（CIA）長官を大統領に推薦できる。また、中央情報長官の場合は、国防長官の隷下にある国家安全保障局（NSA）長官、国家偵察局（NRO）長官、国家地理画像局（NIMA）長官だけがその同意が必要であったが、国家情報長官の同意は、エネルギー省や国土安全保障省などの高官にも必要とされ、その権限が拡大している。さらに、中央情報長官の時は、仮にその同意が得られなくても、国防長官はその旨を推薦状に記して大統領に推薦することができたが、各省庁の高官人事は国家情報長官の事前の同意がなければ、大統領に推薦できないことになった。

表 6 中央情報長官と国家情報長官の権限等の対比(人事)

(国家安全保障法 1947、インテリジェンス改革・テロ防止法 2004)

中央情報長官（旧）	国家情報長官（新）
<p>SEC. 104. (d) 国家対外情報計画内の予算の移動と人員の異動(transfer)</p> <p>(1)A 以下の目的のため、他の可能な法律に加え、中央情報長官は行政管理予算局長官の承認に基づき、国家外国情報計画内の予算を他の同様の計画へと適切に移動できる。また、<u>関係省庁の長が策定した手順に従って認められた人員をインテリジェンス・コミュニティの組織から他の同様の</u></p>	<p>Sec. 102. A(e) 人事異動一</p> <p>(1)(A)新国家情報センターの設立から最初の12か月以内、国家情報長官は法律に基づき以下の(B)に示す条件で、行政予算管理局長が議会の司法委員会との相談に基づく承認のもと、インテリジェンス・コミュニティの各組織から情報センターへ100人を超えない人事異動が可能である。</p> <p>(B)国家情報長官は、以下の項目の履行され</p>

<p><u>の組織へ一年を上限として人事異動が可能である。</u></p> <p>(B) 各長官は、コミュニティーを管理するため、以下の項目の場合にのみ与えられた義務や権限を CIA 長官に移譲することができる。</p> <p>(2)(A) 予算や人員の移転は、以下の条項の場合にのみできる。</p> <p>(i) より優先順位の高い情報活動を行う場合に、予算または人員を移転できる。</p> <p>(ii) 予期しない情報要求に基づく活動のため予算または人員が必要な場合</p> <p>(iii) CIA の緊急事態のための予備費に予算を移転することは含まれない</p> <p>(iv) F B I からの予算または人員の移転は含まれない。</p>	<p>た全ての人事異動は速やかに通知すること。</p> <p>(i) 議会情報委員会への異動</p> <p>(ii) 上下両院予算委員会への異動</p> <p>(iii) 国防総省、上下両院の軍事委員会へまたは、当該組織からの異動の場合</p> <p>(iv) 法務省へまたはそこから、上下両院法務委員会への異動の場合</p> <p>(C) 国家情報長官は、(B) に示す通知の中に異動の理由及び以下の条項の要求を満たしているかを含めなければならない。</p> <p>(2)(A) 国家情報長官は、行政管理予算局長の承認と国家情報長官と関係各省庁の長との間で策定された手順に基づき、<u>インテリジェンス・コミュニティー内のある組織から別の組織へは、二年以内の任期で異動させることができる。</u></p> <p>(B) 次のパラグラフに示す場合にのみ人事異動を行うことができる。</p> <p>(i) より優先順位の高い情報活動を行う場合</p> <p>(ii) 異動が組織の要求を支援する、計画を効果的にまたは効果を増加させる場合</p>
<p>情報関係の職員の任命に関する責任</p> <p>SEC. 106. (a) 然るべき職員の任命について中央情報長官の同意 (concurrency) -</p>	<p>情報関係の然るべき職員の任命に関する国家情報長官の役割</p> <p>SEC. 106. (a) 然るべき職員の任命における国家情報長官の推薦 (recommend) -</p> <p>(1) パラグラフ(2)に示す職員の補職について国家情報長官は大統領に推薦する。</p>

<p>(1) <u>パラグラフ(2)に示す職員の補職について国防長官は、大統領に推薦するにあたり、事前に中央情報長官の同意を得なければならぬ。もし、中央情報長官が推薦に対し同意を与えない時は、同意なしに大統領に推薦できるものの、推薦状の中に中央情報長官が同意しなかった意見を添付しなければならない。</u></p> <p>(2) <u>パラグラフ(1)に当てはまる役職はいかとおりに</u></p> <p><u>(A)国家安全保障局(NSA)長官</u></p> <p><u>(B)国家偵察局(NRO)長官</u></p> <p><u>(C)国家画像地図局(NIMA)長官</u></p> <p>(b) <u>然るべき職員の任命について中央情報</u></p>	<p>(2) <u>パラグラフ(1)に当てはまる役職は以下のとおり</u></p> <p><u>(A)国家情報首席副長官</u></p> <p><u>(B)中央情報局(CIA)長官</u></p> <p>(b) <u>インテリジェンス・コミュニティーにおける役職の任命に関する国家情報長官の同意 (concurrency)</u></p> <p>(1) <u>パラグラフ(2)に当てはまる役職の任命にはその職に対する権限を持つ各省庁の長官等は任命または、大統領に推薦する際に、事前に国家情報長官に同意を得なければならぬ。もし、国家情報長官が推薦に対し同意を与えなければ、各省庁の各長官等は補職について大統領に推薦できない。</u></p> <p>(2) <u>パラグラフ(1)に当てはまる役職は以下のとおり</u></p> <p><u>(A)国家安全保障局(NSA)長官</u></p> <p><u>(B)国家偵察局(NRO)長官</u></p> <p><u>(C)国家地球空間情報局(NGA)長官</u></p> <p><u>(D)国務次官補 (情報・調査担当)</u></p> <p><u>(E)エネルギー省情報担当室長</u></p> <p><u>(F)エネルギー省対情報担当室長</u></p> <p><u>(G)財務次官補 (情報・分析担当)</u></p> <p><u>(H)連邦捜査局(FBI)事務補佐官 (国家安全保障担当) または、その後任者(successor)</u></p> <p><u>(I)国土安全保障次官 (情報・分析担当)</u></p> <p>(c) <u>インテリジェンス・コミュニティーにおける役職の指名に関する国家情報長官</u></p>
--	---

<p>長官との相談 (consultation)</p> <p>(1) パラグラフ(2)に当てはまる役職の任命にはその職に対する権限を持つ各省庁の長官等は任命または、大統領に推薦する際に、事前に中央情報長官に相談しなければならない。</p> <p>(2) パラグラフ(1)に当てはまる役職は以下のとおり</p> <p>(A)国防情報局(DIA)長官</p> <p>(B)情報・調査担当国務次官補</p> <p>(C)エネルギー省情報部長、対情報室長</p> <p>(3) FBI の副長官及び国家安全保障部長に欠員が生じた場合、司法長官が空席ポストを指名する前に、中央情報長官が FBI 長官と相談することができるように、FBI 長官は、推薦者を然るべき時期に中央情報長官に連絡 (notify) しなければならない。</p>	<p>との相談</p> <p>(1)パラグラフ(2)に当てはまる役職の任命にはその職に対する権限を持つ各省庁の長官等は任命または、大統領に推薦する際に、事前に国家情報長官に相談しなければならない。</p> <p>(2) パラグラフ(1)に当てはまる役職は以下のとおり</p> <p>(A)国防情報局(DIA)長官</p> <p>(B)沿岸警備隊副長官情報担当</p>
---	---

第4項 国家情報長官による対策

1 統合と協力のための100日計画

国家情報長官は統合と協力のための施策を推進している。2007年4月マコーネル国家情報長官は、「統合と協力のための100日計画」を発表し、同年10月、第1段階である「統合と協力のための100日計画」の勢いを持続させ、促進させるため「統合と協力のための500日計画」を発表した。

2007年4月11日、国家情報長官は、インテリジェンス・コミュニティ内の機関全体の統合と協力を改善するため「統合と協力のための100日計画

⁴³¹」を公表した。この中でマコーネル国家情報長官は、インテリジェンス・コミュニティを統合・変革させるため6つの重点分野を指定し、さらにそれらの下には、計25件の具体的イニシアティブが示されている。

重点分野は以下のとおりである。

① 協力の文化の創出

コミュニティの要員の採用、配置、昇進などの人事・経歴管理や教育訓練により統合性を促進し協力の文化を創出する。

② 収集及び分析の変革の推進

統合、協力及び分析手法 (tradecraft) を強化することにより、収集及び分析の変革を推進する。

③ 取得における卓越性及び技術[分野]におけるリーダーシップの確立

冷戦期においては、敵対勢力に浸透し監視するため最先端の技術などを創造し取得できていたが、今日、従来の取得プロセスでは対応できなくなった。開発スケジュールを短縮し、より信頼性のあるシステムを構築できるようインテリジェンス・コミュニティのリーダーシップを確立しなければならない。

④ 業務要領の近代化

業務の実施に際し、産業界及び政府の両方によって実証されている最善の業務実施要領を採用する。セキュリティー・クリアランスのプロセスを改善して優秀な語学力・能力を保有する米国人を迅速に採用したり、アウトプットに応じた予算の配分、重点に応じた予算の配分などを行う。

⑤ 情報の共有の促進

機微な情報を共有することのリスクと、情報を提供しないことが情報収集及び分析にもたらすリスクとを、費用対効果のアプローチで検討する必要

⁴³¹ Office of the Director of National Intelligence, *United States Intelligence Community (IC) 100 Day Plan for Integration and Collaboration*
<<http://www.fas.org/irp/dni/100-day-plan.pdf>>, accessed on May 3, 2014.

があり、「ニード・トゥ・ノウ」文化から「提供する責任 (responsibility to provide)」文化へと移行する。それにより共有を抑制することにつながる行動文化の変化の他に、秘密区分規則及び基準の大胆な再考を必要とするであろう。また、国内のみならず、国外のパートナーとも緊密な情報共有を促進する。

⑥ DNI の権限の明確化及び整理

インテリジェンス・コミュニティの構成機関の長の役割及び責任を明確に線引きするとともに、DNI の役割を明確化する。DNI の国内外のあらゆる情報活動に関する調整などの負担を軽減し、助言するため上級委員会を設立する。

2 統合と協力のための 500 日計画

500 日計画⁴³²においては 100 日計画と同様の 6 つの重点分野が掲げられている (順番が異なる) が、その下に 1 ～ 2 件の中核となるイニシアティブ (取り組み) さらに小さな計 33 のイニシアティブが記載されており、100 日計画よりもより具体的に内容が記述されている。

① 協力の文化の創出

- ・多様性を戦略的任務遂行上重要なことと見なす

情報の収集・分析のため、女性、マイノリティー、多様な民族的、文化及び言語的な経歴を有する個人の採用や訓練を通じて、インテリジェンス・コミュニティの職員が多様性に富むことを確実にする。

- ・シビリアンの統合任務プログラムの実施

インテリジェンス・コミュニティのシビリアンの専門家にローテーション配置の機会を与え、上位の職務のための必須条件とする。

② 情報の共有の促進

⁴³² Office of the Director of National Intelligence, *United States Intelligence Community 500 Day Plan for Integration and Collaboration*, October 10, 2007, <<https://www.fas.org/irp/dni/500-day-plan.pdf>>, accessed on May 3, 2014.

- ・情報共有の政策、プロセス、手続きの向上

インテリジェンス・コミュニティ内に染み込んだ「知る必要のある者のみへの情報提供」(need to know)文化から「提供する責任」(responsibility to provide)の思考様式へと移行しなければならない。

「提供する責任」とは、情報収集者が、自身をデータ所有者ではなくインテリジェンスの世話人(steward)であり提供者であると認識することである。

あらゆる種類の情報を適宜に幅広く共有する上で、あいまいな事項を明らかにし、制約を取り除くために「提供する責任」の考え方を規定する統合された情報共有の政策及びガイダンスを提供する。

③ 収集及び分析の変革の推進

- ・すべての分析官にとって協力的な環境の創造

分析官があらゆる話題に関して専門知識の包括的な見解や関連情報を見つけることができるように、分析官に対し統合された書庫へのアクセスを提供する。

生の知識や類似した話題を担当する他の専門化との意見を交換する手段を提供する環境を構築する。

- ・インテリジェンス調整センターの設立

DNIがすべてのインテリジェンス・コミュニティや関係機関と協力して、情報収集活動を指示し統合しうるためにインテリジェンス調整センター(NIC-C)を設立する。そのことにより、DNIに対し国家の重要なインテリジェンスを優先順位に沿って情報収集を実行できるようなメカニズムを提供することができる。

④ 取得における卓越性及び技術[分野]におけるリーダーシップの確立

- ・調達改善計画の履行

敵の能力が従来の技術を老朽化させるほど急速に進化していることから、今後とも新たな技術躍進を続けていく必要がある。そのため、障害を

除去し調達にかかわる要員を訓練することによって、既存の調達プロセスを合理化し、インテリジェンス・コミュニティが必要とする技術とサービスを迅速に取得できるようにする。

⑤ 業務要領の近代化

・セキュリティ・クリアランスのプロセスの近代化

現在のセキュリティ・クリアランスのプロセスは、時間がかかりすぎ、経費がかかりすぎ、また現在及び変化しつつある任務の所要に対応していない。プロセスを改革することにより、任務の所要を満たすために必要とされる、特異で緊要な技能を有する人員を迅速に雇用することができるようになる。

・戦略的組織管理システムを通じた戦略・予算・能力の調整

インテリジェンス・コミュニティにおける予算は、業務の結果に応じたものではなく、計画に基づき行われている。業績を評価することができず、ニーズに先行して行動するよりも、事後対応を行っている。そのため、論理的で統合された戦略的組織管理（SEM）システムは、戦略と能力、構造、予算、現場の解決策、望まれる結果とを結びつけ、要素間を隅から隅まで結びつけるような、能力に基づいた計画モデルをもたらす。SEM システムは、インテリジェンス・コミュニティが、正しい能力に正しい方法で投資し、業績を改善し、より高い優先事項のために資産を開放することを確保する。

⑥ DNI の権限の明確化及び整理

・インテリジェンス・コミュニティの権限を明確化及び調整する政策文書の更新

国家安全保障会議（NSC）と協力して、IC の役割及び責任を規定する文書の改正を勧告するための包括的で対話重視のプロセスを用いる。

3 具体的な実行施策

（１） 国家情報長官の権限・役割の強化

行政命令第 12333 号は、1981 年にレーガン大統領が発令しその後 2003 年、2004 年 2008 年に技術的な修正されたが、2008 年 7 月 31 日に発令された修正

命令では、数十年ぶりに抜本的な修正がなされた。同修正では、2004年のインテリジェンス改革法制定による情報機関の再編に伴う同行政命令を現状に適合させるとともに、インテリジェンス改革法の不備事項への対応を目的としている。

行政命令第12333号（修正）は、3部構成であり第1部は「米国の情報活動に関する目標、方向性、任務、責任」において、インテリジェンス・コミュニティの構造、同コミュニティ内の高官の関係、役割、責任を規定している。第2部「情報活動の管理」では国外で行われる情報収集能力向上を目的とする一方で、米国内の国民に関する情報収集に制限を設ける条項を含んでいる。第3部「一般規定」は各用語の定義などを規定してある。第2部及び第3部ではそれほど大きな修正はないが、第1部は大幅に見直してあり、特に1条3項において、国家情報長官の権限及び役割について詳細に記述してある。

インテリジェンス改革法との比較において国家情報長官の権限及び役割が強化されている主要な事項は次の通りである。

・情報の収集、分析、共有等に関する指針を策定する権限を付与

国家情報長官は、インテリジェンス・コミュニティ全体にわたる、インテリジェンスに関する政策及び手続を策定する。特に情報収集に関しては、同コミュニティ内の機関間で役割を調整し、収集の優先順位を設定することができる。

・インテリジェンス・コミュニティの各組織等が外国の情報・治安機関、国際機関などとの情報交換に関する権限強化

従来外国政府やそれらの情報機関等との協力に関する権限は、CIAが一元的に有していたが、2004年の国家安全保障改革法では、それを国家情報長官に付与することとなったが、行政命令12333号（修正）では、さらに外国政府や国際的機関との合意に関する指針を作成することなどが示されている。

・情報機関の高官の任命及び罷免に関する権限の拡大

関係省庁の長は、国家情報長官に対して推薦しその同意を得なければならない職務として、国土安全保障次官（情報・分析担当）が追加、国家情報長官との事前相談する必要がある職務として国防次官（情報担当）、陸・海・空軍及び海兵隊の情報組織の少将以上の軍人の長、沿岸警備隊の情報担当副隊長及

び、司法次官補（国家安全保障担当）などが追加されている。さらに、インテリジェンス改革法 2004 では、なかった然るべき職員の罷免についての権限が追加されている。

国家情報長官と関係省庁の長が罷免または大統領に対する罷免の勧告について相談しなければならない職務として、国家安全保障局長官、国家地球空間情報局長官、国防情報局長官、国土安全保障局情報・分析担当次官、国務省情報・調査(intelligence and research)担当次官補、財務省情報・分析担当次官補が挙げられている。

国家情報長官と関係省庁の長が罷免について相談しなければならない職務として、連邦捜査局国家安全保障担当事務補佐官、エネルギー省情報・対情報担当室長、国家偵察局長官、沿岸警備隊の情報担当副隊長、情報担当国防次官が挙げられている。

また、関係省庁の長が任命した個人に関しては、国家情報長官は罷免を要求できる。陸軍、海軍、空軍、海兵隊の情報組織の軍人の長については、国家情報長官は、国防長官に罷免を勧告することができる。

これらは、「インテリジェンス改革法の規定が不明確であるためインテリジェンス・コミュニティーの長としての国家情報長官の権限が十分に発揮できていない」との批判に対応するため、特に CIA 長官に対する国家情報長官の権限の優位性を明確に行政命令に規定したものと見られる。

(2) インテリペディア、Aスペースによる情報共有

米国の情報関係部門では、関係者がウィキペディアのような誰でもがアクセスでき、適切な知識を追加・修正できるインテリペディアと呼ばれるシステムにより情報共有を行っている。

『ウォール・ストリート・ジャーナル』紙のコラムニスト、ゴードン・クロヴィッツは次のように解説⁴³³している。

⁴³³ Crovitz, G. From Wikinomics to Government 2.0 Wall street Journal May 12, 2008. p. A13. (なぜ危機に気づけなかったのか 173-174 頁。)

「連邦政府はいくつかのウィキ技術（ウェブブラウザから簡単にウェブページの発行・編集などができるウェブコンテンツ管理システム）を使い始めた。これによって政府の職員はウェブに情報を掲載し、コンセンサスが得られるまでウェブを拡大することができる。CIAが運営する「インテリペディア」では37,000人のCIA、FBI、NSA、その他の連邦政府の情報機関の職員が情報を共有し、パスワードで保護されたこのウィキのウェブ上でお互いトップシークレットの情報の確度の格付けまで行っている。「我々は他の機関の知識が欲しいのです。秘密主義はもうご免です」とある利用者は語っている。たしかに、このウィキ・システムは16の異なった情報機関の間での点を結びつけるための最後の、そして最善の希望かも知れない。」

Aスペース（A-SPACE、またはAnalytic Space）というのは、インテリジェンス・コミュニティ内の全ての分析官達の共通のバーチャルな作業を行う場（ワークスペース）で、省庁間のデータベースにアクセスしたり、意見交換をしたりすることができる。そのことにより、理論的には、インテリジェンス・コミュニティ内の全分析官による共同作業が可能で、考え方や情報を共有することができる。2007年12月頃から試験的に運用されているようである⁴³⁴。

（3） オープンソースセンター（OSC）の設立による収集の変革

オシント（公開情報）はだれでも輕易に入手できることから、従来は専属の収集機関がなく処理担当者もいなかった。分析担当官自らが収集も行うことを期待されていた。また、インターネットの発達により輕易にかつ膨大なインフォメーションを収集できる反面その正確性について問題もあり、取り扱いが軽視されてきた部分がある。しかし、イラクのWMD問題の教訓などから、公開情報の重要性が再認識された。

OSC設立の経緯は以下のとおり

- ・ 1939年：プリンストン大学で海外ラジオ放送傍受。情報収集上の有用性が実証された。

⁴³⁴ J.Nicholas Hoover “U.S. Spy agencies Go Web 2.0 In Effort To Better Share Information” Information Week Aug. 23, 2007.

- ・ 1941年：FBMS (Foreign Broadcast Monitoring Service) 設立。欧州において主としてドイツのラジオ放送聴取。
- ・ 1947年：FBIS (Foreign Broadcast Information Service) に改称。NSC (国家安全保障会議) に統合。
- ・ 1950年：CIA の DST (科学技術部) の隷下へ
- ・ 2004年12月：国家安全保障改革法 2004 1052 条⁴³⁵

435 (SEC. 1052. OPEN-SOURCE INTELLIGENCE.

(a) SENSE OF CONGRESS. -It is the sense of Congress that-

(1) the Director of National Intelligence should establish an intelligence center for the purpose of coordinating the collection, analysis, production, and dissemination of open-source intelligence to elements of the intelligence community;

DNI は、インテリジェンス・コミュニティの各組織のために、公開情報を収集、分析、作成、配布について調整するためのインテリジェンスセンターを設立すべきである。

(2) open-source intelligence is a valuable source that must be integrated into the intelligence cycle to ensure that United States policymakers are fully and completely informed; and

公開情報は、政策決定者に全てかつ完全に報告されるようにインテリジェンス・サイクルに統合されなければならない価値ある情報源である。そして

(3) the intelligence center should ensure that each element of the intelligence community uses open-source intelligence consistent with the mission of such element.

インテリジェンスセンターは、インテリジェンス・コミュニティ内のそれぞれの組織がその任務と一致する公開情報を使用することを確実にすべきである。

(b) REQUIREMENT FOR EFFICIENT USE BY INTELLIGENCE COMMUNITY OF OPEN-SOURCE INTELLIGENCE.

(c) -The Director of National Intelligence shall ensure that the intelligence community makes efficient and effective use of open-source information and analysis.

DNI は、インテリジェンス・コミュニティが公開情報とその分析とを効率的かつ効果的に使用することを確実にすべきである。

(c) REPORT. -Not later than June 30, 2005, the Director of National Intelligence shall submit to the congressional intelligence committees a report containing the decision of the Director as to whether an open-source intelligence center

- ・ 2005年3月：「WMD報告書」でCIAに公開情報部設置提言（勧告）⁴³⁶
- ・ 2005年11月1日：イラクWMD委員会の勧告に基づきオープンソースセンター（OSC）は、CIAのFBIS（Foreign Broadcast Information Service）を中核として、国家情報長官直轄の組織として設立され、米国政府の公開情報のためのセンターとして機能している。（2015年10月1日OSCは、Open source Enterpriseに名称を変更した⁴³⁷。）

OSCは毎日、公開情報から得られるニュースなどの翻訳、書写、分析、報告、ビデオの編集、空間地理情報など大量の2,300を超えるプロダクトを作成し、関係機関等へ配布している。プロダクトがカバーする問題は、外国の政治・軍事・経済・科学技術に関するトピックス、対テロ、拡散対処、対麻薬、及び国土安全保障に関するトピックスである⁴³⁸。

will be established. If the Director decides not to establish an open-source intelligence center, such report shall also contain a description of how the intelligence community will use open-source intelligence and effectively integrate open-source intelligence into the national intelligence cycle.)

⁴³⁶ (1)7章 勧告9：DNIに対し、CIA内に分析官、情報収集者、インテリジェンスのユーザーに対して公開情報の利用を一層強化するため、インターネットと現代的な情報処理のツールを使用するための部署を設立するよう勧告する。

(2)8章 勧告2：DNIに対し、秘密区分のない公開情報を発見し利用する専門家であるオールソース分析官の基幹要員（恐らく50人程度）の創設を勧告する。

(3)8章 勧告3：DNIに対し、CIAのオープンソース部署の中に、必要に応じ、人による翻訳や書写の必要なしに膨大な量の文字データを優先順位付け、利用を可能にする情報技術の取得または開発するための計画を担当する室の創設を勧告する。

⁴³⁷ SECRECY NEWS from the FAS Project on Government Secrecy Volume 2015, Issue No. 72 October 28, 2015

<<https://www.fas.org/sgp/news/secrecy/2015/10/102815.html>>2016年1月24日アクセス。

⁴³⁸ DNI OPEN SOURCE CENTER (OSC)

The DNI OSC, created by the DNI under the ADDNI for Open Source on 1 November 2005, is the US Government's center for open source intelligence. The D/CIA serves as the Executive Agent for the DNI in managing the OSC. The OSC is charged with collecting, translating, producing, and disseminating open source information that meets the needs of policymakers, the military, state and local law enforcement, operations officers, and analysts throughout the US

OSC の設立は、各機関や個人で行っていた公開情報の収集が一括して行われれば、各情報機関で改めて公開情報を収集する手間を省き、従来それに充当していた労力を情報分析などの本来の業務に充当することができるようにしている。さらに、それらの公開情報を各情報機関や関係機関の共通の土台として秘密区分にとらわれることなく軽易な意見交換が可能としている。

Government. The OSC produces over 2,300 products daily, including translations, transcriptions, analyses, reports, video compilations, and geospatial intelligence to address short-term needs and longer-term issues. Its products cover issues that range from foreign political, military, economic, and science & technology topics, to counterterrorism, counterproliferation, counternarcotics, and other homeland security topics.
(CIA ホームページ 2015/1/23 アクセス)

第3節 組織統合の歴史的確執とその解消

国家情報長官新設前までの米国においては、情報統合の機能が必要であるとの意見がたびたび浮上したが、いずれも軍サイド（国防長官）の反対により実現しなかった。ここでは、CIAと軍との関係に焦点を当て両者の対立と協力の関係及び方向性を明らかにする。

第1項 CIAの創設と軍の情報組織との関係

CIAの前身であるOSS（戦略情報局）は、調査、宣伝、戦闘部隊への支援により軍事行動を支援することを目的に創設された。OSSの創設者であるドノバンはOSSを海外で諜報活動を行うスパイ機関にする意図はなかったが、CIAは結局、ヒューミントや工作活動に重点を置くようになっていった。

CIAと軍との関係は分析評価の軋轢が原因で悪化したといわれている。冷戦初期、CIAは朝鮮戦争を予測できず、CIA長官は更迭されたが、その後のソ連の軍事力・戦略・部隊配置、朝鮮半島情勢、ベトナム情勢などを巡ってもCIAと軍は対立したといわれている。元NSA長官のウィリアム・オドム将軍によれば、冷戦期のCIAの軍事情報はほとんど軍に活用されなかった⁴³⁹という。

その後、CIAと軍の緊張関係と競争はソ連の爆撃機とミサイルギャップを論点としさらに激化した。1956年当時、U-2機の写真により、ソ連は大規模な爆撃機部隊は持っていないことを、さらに1957年までにはCIAとしてその事実を確認したという。その結果CIAはソ連の産業はそれほど生産性が高くないとみていた。こうした状況下1960年の大統領選挙期間中、ケネディ候補は、ミサイルギャップを政治的に使った。一方でアイゼンハワー大統領は、そうした脅威が誇張されたものとは知っていたが、恐怖を沈静化させるためだけに事実を公表してインテリジェンス能力をさらけ出すことを拒否したのだという。

しかし、結果はそうした期待に反し、多くの批判を受けたアイゼンハワー大統領は、CIAの監察官ライマン・カークパトリックを長に指名し統合研究グループ（JSG：Joint study Group）を設立し、米国の海外情報活動の組織につい

⁴³⁹ Richard L. Russel, “Tag of war: The CIA’s Uneasy Relationship with the Military” SAIS Review Summer-Fall 2002 Volume XXII, Number Two pp. 1-18 p. 4.

て研究させた。JSGの報告書（通称：カークパトリックレポート）は1960年12月15日に完成し、それは、インテリジェンス・コミュニティの組織的・管理的な側面に焦点を当てており、43の勧告を含んでいた。1961年1月20日、新たにケネディ大統領が就任し、国防長官にフォード社の社長に昇進したばかりのロバート・マクナマラを選んだ。新たな情報組織については、統参議長のコントロール下にある全ての軍の情報組織と同盟のような関係にあるべきとする意見と一つに統一された組織としてあるべきとするマクナマラ長官との間で意見が対立していたが、次第に新しい組織であるDIA（国防情報局）は、統合参謀本部議長を通じてマクナマラ国防長官に報告を上げるように合意が形成され1961年10月1日に設立された⁴⁴⁰。

CIAと国防総省の議論は、ベトナム戦争時に頂点になるが、CIAのレイ・クライン元情報担当次官（分析官トップ）は、「端的に言えば、ケネディ・ジョンソン政権時のCIAの情報評価と分析は、国防総省特にマクナマラ長官よりも穏健で、より楽観的だった⁴⁴¹。」と述べている。

第2項 湾岸戦争におけるCIAの軍事情報支援の態度

1990年の湾岸戦争においては、CENTCOM（米中央軍）によるCIAの分析能力への批判は国民の間にも広く認識された。下院軍事委員会報告でも、米国のインテリジェンス・コミュニティ全体が湾岸戦争支援の態勢をとったものの、いくつかの機関は戦争への対応に不慣れで軍の要請に応えられなかったと指摘している。

CIAは伝統的に業務の主な受け手を文民の政策決定者と見ていた。このため、湾岸戦争時、戦闘を支援する直接的な国家的情報支援態勢が不十分で、砂漠の盾、砂漠の嵐作戦での軍の計画や作戦の支援に全力を傾けることにも失敗した。これらに関する下院の報告は「個々のCIA分析官は、それぞれのカウン

⁴⁴⁰ Michael B. Petersen “LEGACY OF ASHES, TRIAL BY FIRE: The Origins of the Defense Intelligence Agency and the Cuban Missile Crisis Crucible” *Defense Intelligence Historical Perspectives*, Number 1, pp. 3-7.

⁴⁴¹ Richard L. Russel, “Tag of war: The CIA’s Uneasy Relationship with the Military” SAIS Review Summer-Fall 2002 Volume XXII, Number Two pp. 1-18 p. 5.

ターパートと連絡し「砂漠の嵐作戦」について、相当程度の情報を手交した。しかしCIA全体として戦闘部隊を組織的に支援するという概念では「手を出さない」という姿勢をとっていた」と総括している。当時、CIAの担当官は、ペンタゴンにあるJIC（Joint Intelligence Center：統合情報センター）に加わることは固辞し、連絡担当官を通じての情報提供のみを行っていたのである。

CIAが戦闘に関する情報支援で全面的に協力しなかった理由として、リチャード・ラッセル⁴⁴²は、Tug of War :The CIA' s Uneasy Relationship with the Military”において 次のように指摘している。CIAに一義的に課されているのは大統領、NSCスタッフ、国防長官、国務長官など国の政策決定者レベルからの要請への支援であり、湾岸戦争時これらの人々からの要請が激増していた。CIAの係官が議会の調査スタッフに証言したところでは、JICに派遣する人繰りがつかず、また高位の政策決定者に対する独自の情報評価を提示するにはJICの外に留まることが必要であった。

CIAの情報源と人員、特に軍事情報に関しては、DIAにより成長を妨げられていた。1996年に任命されたアスピン・ブラウン委員会は国防総省とその傘下の情報機関で情報予算の85パーセントを、また人的にも85パーセントの職員を擁するまでになっていたと指摘した。DIAは一義的には第一線の戦闘支援のための情報業務を担当しており、文民の政策決定者に責任を負うことはない。この意味でCIAの優先順位とは逆である。こうした状況にありながら、CIAは軍からの要請に対応したというのである。

米下院はこの後、以下の勧告を行った。

- ① CIAはJICと平時に日常的な交流を行うべきである。
- ② CIAは軍幹部に定期的に状況説明を行い、国家情報収集システムの能力と限界について説明する。
- ③ 統合軍司令部の中にCIAの常勤の連絡官を配置する。
- ④ 情報に関する能力の統合化に向け努力を続ける。

⁴⁴² リチャード・ラッセルは、2002年の本論執筆当時、米国防大学の近東・南アジア戦略センター教授を勤めていたが、同職就任前は、17年にわたり、CIAで分析業務に携わっていた。

- ⑤ 危険な状況で司令官の地域専門家を増強できるような単独で展開可能な「JIC：統合情報センター」を創設する。

第3項 冷戦後のCIAによる軍への協力に向けた動き

湾岸戦争での対応を批判されたCIAは1992年、当時のゲーツ長官が、軍に対する情報面の支援の増強、また様々な軍との問題の摩擦を解消するためCIA内にOMA（軍事室：The Office of Military Affairs）を創設した。

OMAの任務は以下の通りである。

- ・ 軍とCIAの計画の調整
- ・ 前線と国防総省での中央情報長官代表部としての役割の強化
- ・ 軍の情報面でのCIAへの要請を日常的に認識
- ・ 危機の際の国家、前線、統合インテリジェンス・コミュニティでの支援
- ・ CIAの要員が軍事行動あるいは特定の演習へ参加

OMAが創設されたことで、米軍はCIAのインテリジェンス全てに完全にアクセスできることとなり、また軍の方も国外でのCIAの工作活動も支援するようになった。OMAは当初、CIAの工作部内に設置されたが、ゲーツ長官（1991. 11. 6－1993. 1. 20）の後任のドイッチ長官（1995. 5. 10－1996. 12. 15）の時代に、中央情報長官事務局に移管された。

この編成替えは、OMAの地位の向上とともに非公然活動のみに依拠する体制からの脱却を構想した結果だったとされている。OMAのスタッフは、CIAの4つの部署（情報部、国家工作部、科学技術部、管理支援部）から派遣されており、4軍からも100人ほどが派遣されている⁴⁴³。

また、CIAはOMAの設立と並行して工作部内に上級の軍事顧問としてADDO/MA（Associate Deputy Director of Operations for Military Affairs）を設置し、その補職はその後、CIA長官のスタッフである中央情報長官補軍事担当（ADCI/MS：Associate Director of Central Intelligence for Military Support）に格上げされた。

さらに9. 11後、調査委員会の勧告を受けて2007年、OMAとADCI/MSは、ADMA

⁴⁴³ 丸谷明彦『米国の情報機関改革 同時多発テロ後の機能的側面と法的側面』（CSIS Washington D. C 2006）p. 170 参照。

(Associate Director for Military Affairs) として統合された。ADMA内の主要な組織は、クリティカルエンゲージグループ（必要に応じ世界規模の作戦や演習に参加し、CIAと軍との直接的な相互作用を促進するとともに両者の摩擦を解消する）、指揮及び調整グループ（大規模な司令部や統合軍に支援を提供する）、ビジターサポートグループ（CIAに対する軍からの見学などを支援）から構成されている。今日（2013年1月23日更新のHP）では、CIA長官によって作成された優先順位に基づくCIAと国防総省の世界的な活動を調整、計画、実行及び維持するためにADMAは一つのチームとして運営されている⁴⁴⁴。

このように、CIAと軍とは長年確執があったが、湾岸戦争を契機として改善の方向に向かっている様子が伺える。

⁴⁴⁴ <<https://www.cia.gov/office-of-cia/military-affairs>>2013年12月30日アクセス。HP上では編成人員など細部は公開されていない。

第6章 米国のインテリジェンスの問題点は解決したのか

第1節 国家情報長官設立に関する評価

国家情報長官の設立後の評価には賛否両論がある。カリフォルニア大学・ロサンゼルス校准教授のエイミー・ゼガードは、2005年時点で米インテリジェンス・コミュニティは9.11以降改革したとしているが、インテリジェンス・コミュニティは外部環境の変化に対応できず、改革はまだ不十分だと指摘している。一方、ODNI（国家情報長官室）の設立5年目の2010年4月、ブレア国家情報長官はファクトシートを発出し、情報改革派うまくいっているとしている。両者の主張には、時間の経過と立場の違いがあるが、それぞれの主張について検討する。

第1項 適応不十分とする評価

情報の共有と分析は、従来からの二つの重大な欠点であり9.11によって一段と強調されることになったが、組織の新設ではあまり改善されず、ある部分ではさらに悪くなったとゼガードは評価している。例えば2005年にシルバーマン-ロブ委員会は、「9.11以来、インテリジェンス・コミュニティが、情報の共有よりも注意をひいた欠点はない」にもかかわらず、未だに行政指針、法的に必要なもの、委員会の設立などを含む数十のインテリジェンス・コミュニティの情報共有への取り組みは「少しの進展」しかしていない。委員会は新しい国家情報長官に、「コミュニティの情報管理システムを第一優先で進展させるように要求している。」これに対し、大統領は、速やかに反応し2005年6月、コミュニティレベルの情報共有システムを開発するためにジョン・ラッセルという情報専門の官僚を指名した。しかし、ラッセルは当初その業務をやらせるためにわずか2人しか充当しなかった。

また、2005年12月、9.11委員会の公共的討議プロジェクトは、その対策勧告の履行状況について成績表を公表したが、情報共有のついての評価は「D

⁴⁴⁵」だった。2006年7月、別の専門家のタスクフォース（マークル財団）によれば、情報共有について改善はみられるものの、「縄張り争いと指揮系統の不明確さ」、古いやり方での業務遂行に「未だに固執している」こと、情報共有を進めることに係る又は決心する意識を減少させているということが分かった。報告書は「システムチックで信頼のできる情報共有は、現実というよりもむしろ願望のままである」と結論付けていた⁴⁴⁶。

2007年1月、インテリジェンス・コミュニティーの主任情報将校のダエル・メイロース少将は、同様の進展に関する報告書を提出した。「導入された政策は、執筆するのに3年かかり、調整に4年かかった。そして、我々は5年たっても着手していなかった。」と上院情報委員会で証言した。そこでは「我々が直面している情報共有の課題は、技術というよりもむしろ文化でありプロセスである⁴⁴⁷」と強調した。

戦略的分析も、うまくいっていない。2005年3月シルバーマン・ロブ委員会は、現在の事象に答えなければならないプッシャーは、未だに大局的な考えにとって代わっているとの見解を示した。「今日のインテリジェンス・コミュニティーは、殺到する「カレント情報⁴⁴⁸」要求に埋もれてしまっている」と記

⁴⁴⁵ 成績評価点：主にアメリカの大学で用いられている一般的な成績評価方法では、履修科目ごとの成績評価をA（特に優）、B（優）、C（良）、D（可）、F（不可）の5段階で評価している。

⁴⁴⁶ Zoe Baird and James Barksdale, chairmen, Markle Foundation Task Force on National Security in the Information Age, Mobilizing Information to Prevent Terrorism: Accelerating Development of a Trusted Information Sharing Environment, July 2006, p. 7.

⁴⁴⁷ Testimony of Major General Dale Meyerrose, associate director of National Intelligence and chief information officer, Senate Select Committee on Intelligence, “Progress Made on Intelligence Reform,” 110th Cong., 1st sess., January 23, 2007.

⁴⁴⁸ 目前の利害に関わるあらゆる種類、形態の情報。

述している⁴⁴⁹。「軍事の戦術的要求や他の必要な要求に合わせるための「差し迫った必要性」を明らかにする一方で、委員会は深刻な長期的影響をもたらす戦略的分析に対する無頓着さを明らかにした。」委員会は、「全面的に、気がかりなことに、インテリジェンス・コミュニティは世界で最も危険な要因である多くの核計画に関してあまり知らない。あるケースでは5年、10年前よりも知識が低下している。」2006年5月のマイケル・ヘイデン将軍のCIA長官承認のための公聴会において、CIAの最大の課題で彼の最優先順位に戦略情報の再建を掲げた。ヘイデンは「我々は、才能とエネルギーを単にカレントニュースを追いかけるだけではなく、長期的視点のために蓄えておかなければならない。」さもなければ米国は「絶え間なく奇襲を受ける」と力説していた。また、カレントの要求は長期的な要求より優先するのが当然と一般的に思われているため、「長期的視点を持つのは容易いことではない」と委員会に述べている。さらに「私は実際のところ現在は、昔よりも良くないと思う」、24時間ニュースのようなインテリジェンス・サイクルやテロとの戦いは、情報組織のエネルギーを今この場で行っていることに注ぎこまなければならないとしている。

CIAの副長官でその後、長官代行を務めているジョン・マクローリンも、2006年5月安易なインフォメーションの要求は、CIA分析官を単なる「ワシントンのウィキペディア」にしてしまったと長期的な視点の欠如を指摘している。CIAと国務省の両方でベテランの情報職員として勤務したカール W. フォードは、さらに批判的で「我々は長い間戦略的な分析をやっていないので、多くの分析官はもはやその分析の仕方を知らない」としている。米国における分析や報告のやり方について根本的な変革をしなければ「400億ドルもかけて中身

⁴⁴⁹ The Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction (the Silberman-Robb Commission), “Report to the President of the United States,” (Washington, DC: GPO, March 31, 2005), p. 5.

のないものを作り続けることになるだろう。少なくとも現在、我々に必要なのは人や金ではない」と述べた。「何故、年間 400 億ドルもかけて分析官達を使うことができないようなハードディスクにデータを蓄積するのか。我々は恐らく、日常的に収集したデータの 5%しか使用していない。もし、15%使用できるようになれば、インテリジェンスに革命を起こせるのか。」CIA が全体像を伝えることができなかった結果、イラク戦争になったことは昨年(2005)の WMD 大統領諮問委員会でも明らかになった⁴⁵⁰。サダム・フセインは、外国や国内の敵を欺くために膨大な化学兵器を保有しているように見せかけただけで、実際にはそのような備蓄はなかった。これらは戦略的思考と戦略的インテリジェンスの失敗だった。インテリジェンスは戦争に勝つために必要なものであり、インテリジェンスがうまく機能し、インテリジェンスが本当に行うべきことは戦争を避けることを支援することである。

第 2 項 進展したとする評価⁴⁵¹

2010 年 1 月に出された DNI 設立 5 年後のブレア国家情報長官による概況報告書 (fact sheet) によれば、2009 年 8 月に派出した国家情報戦略においては、従来それほど問題視されなかったサイバーセキュリティ、対情報などの他、世界の安定に影響を与えるような問題つまり、パンデミック、気候変動、破綻国家、希少資源問題のようなものにも焦点を置いている。国家情報長官室としては、インテリジェンス機構を改善し統合する作業については、未だ進行中であるものの 9.11 テロにより指摘されたインテリジェンス・コミュニティー全体の問題である情報共有、技術的、文化的な壁を打ち破るための施策はかなりの進展を遂げていると認識しているようである。

⁴⁵⁰ Quoted in Tim Weiner, “Langley, We Have a Problem,” New York Times, May 14, 2006, Week in Review, section 4, p. 1.

⁴⁵¹ U.S., Office of the director of National Intelligence, ODNI Fact Sheet, April 21, 2010. を参照。

1 脅威を予防した例

米国に対する脅威を予防した具体例として、①イランのゴム [地方] におけるウラン濃縮施設の存在と目的を確認し、それによってイランに対する米政権の外交戦略を知らせることにより、米大統領のイランの濃縮施設に関する非難の声明（2009年9月）に根拠を与えた。②過激主義者に関する国内外のインテリジェンスを融合し FBI と国土安全保障省を通じて、国家、地方、及び民間のパートナーに対テロ情報を配布した。③麻薬カルテルとの戦い、それらのカルテルによるメキシコの統治と米国の国境警備への影響を除去するのを支援するためメキシコへのインテリジェンスを提供した。④H1N1 ウイルスの広がり と 衝 撃、外国政府のパンデミックへの対応、ウイルスと軽減努力がもたらす政治的、経済的影響に関する評価と予測を速やかに政策決定者に提供した。⑤ODNI の新技術を移転することにより、FBI と他の機関などとのデータベースの相互運用性を高め、即席爆発装置（IED）の作成者やアフリカの角、イラク、アフガニスタンにおける容疑者の識別と捕獲を容易にしたこと、などを挙げている。

2 情報共有と統合の進展

情報共有と統合についてもいくつかの例を挙げている。インテリジェンス・コミュニティの膨大な資産を統合し運用することができる次世代のインテリジェンスリーダーを作るため統合任務プログラムを通じて統合を推進している。統合任務に就くことは、今や上級の指導者職に昇進するための必須条件となっている。特に国家対テロセンター（NCTC）は、他の情報機関から 50%以上の人を派遣してもらっており統合任務プログラムの恩恵を受けている。

インテリジェンス・コミュニティ内で同じような案件に取り組んでいる同僚と輕易に協力するための共通のプラットフォームであるインテリペディアや A スペースといった共同ツールの創出は、分析を変化させたとしている。顕著な例としては、2008年のインドのムンバイテロの際、インテリジェンス・コミュニティ全体からのアドホックなアナリストのグループは秘密のサイトに集

まり、ビデオ、写真、及び衛星画像を投稿し、それらがリアルタイムで明らかにされつつ議論がなされた。そのことにより、インテリペディアや A スペースの有用性が明らかになった。

インテリジェンス・コミュニティ指令 501 の下、情報の共有と統合を強化している。その指令は、インテリジェンス・コミュニティの各組織に対し、電子的に発見可能で収集・分析されたものを使ってインフォメーションを作成する責任を与えるものである。この取り組みを支援するため国家情報長官は、国家情報図書館 (LNI) の強化を指示した。LNI は、10 万人以上のインテリジェンス・コミュニティの勤務者に対し、230 万件を超える分析プロダクトへのアクセスを提供している。LNI は、月に 10 万件のプロダクトを掲載する割合で拡大している。

国土安全保障関連の秘密の情報を扱う秘密のインターネット・プロトコル・ルーター・ネットワーク (SIPRNet) のウェブサイトアクセスできる連邦政府のセキュリティー・クリアランスを、州、市レベルの人に許可することによって情報共有の範囲を拡大し進化させた。

国・特定の課題別の任務を持つマネージャーを設立することによって、優先度の高いインテリジェンス上の問題のためインテリジェンス・コミュニティ全体での分析と収集を統合することができる。例えば、政権の最も緊急の国家安全保障上の課題の一つであるアフガニスタン・パキスタンのミッションマネージャーに指定されれば、インテリジェンス・コミュニティ全体の資産や能力を投入することができる。

国防総省と人事管理局との連携により、セキュリティー・クリアランスに関する改革努力を推進した。さらに、国家情報長官室は、連邦のパートナーとともに、第一世代のアメリカ人が最高レベルのセキュリティー・クリアランスをより簡単に取得できるようにした。また、インテリジェンス・コミュニティにおいて、重要なネイティブの言語能力と文化的専門知識を有する職員を募集し保持する能力を改善した。

暗号化され強化されたインテリジェンス・コミュニティ用電子メール、適切なセキュリティ・クリアランスを持ったインテリジェンス・コミュニティのユーザーなら他の情報組織のインフォメーションにアクセスが可能となるシステムなど、インテリジェンス・コミュニティ全体さらに主要な同盟国との情報共有を推し進めるための新たな技術を進化させた。

重要なインテリジェンス優先事項を完全に網羅し、各情報組織の作業の重複を排除するために、ODNI の発足前には存在しなかった情報機関実行委員会（執行委員会）を設立した。

以上のような例により、情報共有と統合が進展したとしている。

3 改善されたインテリジェンス分析能力

インテリジェンス能力についても例が挙げられている。

インテリジェンス・コミュニティ全体からの分析を組み込むために大統領日々報告を（PDB）を刷新した。

戦略的な成果と予算との結びつきを強化し、政権の最優先のインテリジェンスに対処するため 2010 会計年度国家情報計画において初めて成果主義の予算を策定した。

コミュニティ全体で使用される分析的手法に厳格な基準を適用した。ODNI は、これらの基準に基づきインテリジェンス・コミュニティの分析プロダクトの品質を評価するために、独立した組織を設立し、クリティカルシンキングをすべてのインテリジェンス・コミュニティの新しいアナリストに教えるため「分析 101」コース⁴⁵²を開発し門戸を開放した。

インテリジェンス・コミュニティ内の言語能力や文化的な専門知識を増強するためのプログラムを始めた。ボーレンプログラムでは、年間 180 人の学部生や大学院年の海外での勉学を可能にし、非常に高い語学力を持つ人材とのパ

⁴⁵² アメリカの大学で新生が取る基礎講座には、一般に 101 の番号が付いていることから転じて、101 は、入門者向けであることを示す。ここでは、分析入門コースといえる。

イブを構築し、彼らを情報機関、国防総省、国務省などで採用している。また、2007年に始めた STARTALK という夏期語学学習プログラムでは、5,000人以上の中・高生に中国語、アラビア語、ヒンディー語、ペルシア語、トルコ語などの必要不可欠な言語を教えており、これは、もうすぐ全米50州で実施される。

インテリジェンス・コミュニティは、政府機関、民間企業、学界とのパートナーシップを通じて、より魅力化し、採用し、進化する国家安全保障の課題に対処できる重要なスキルを持つ個人を保持することを可能にした。今後5年以内に連邦職員全体の三分の一以上が退職の対象となるとされており、この構想は、インテリジェンス・コミュニティ全体の潜在的な損失を軽減することが期待されている。

以上のような例により、インテリジェンス分析能力が改善されたとしている。

第3項 ある程度進展したとする評価

国家情報長官と中央情報長官との比較により、国家情報長官が中央情報長官よりも強力な権限を有していることは明らかである⁴⁵³。CRS（米国議会調査局）レポートも、そのことを指摘している⁴⁵⁴。

しかしこれらの権限のもとで、国家情報長官がインテリジェンス・コミュニティを効果的に運営することが可能かどうかは、また別の問題である。上記CRSレポートも、国家情報長官がインテリジェンス・コミュニティに対する十分な運営権限を有しているかどうかは、国家情報長官自身の意思、同長官に対する大統領や連邦議会からの支持の程度といった様々な要因が重要になると指摘している。それらの要因のなかで、とりわけ重要なのが、国家情報

⁴⁵³ 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—」を参照。
<<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/228/022804.pdf>> (2015/2/25)

⁴⁵⁴ Richard A. Best Jr. et al., “Director of National Intelligence : Statutory Authorities.” CRS Report for Congress, April 11, 2005.
<<http://fpc.state.gov/c4763.htm>> (2015/2/25)

長官と国防長官との関係である。国防長官は、インテリジェンス・コミュニティに属する機関を多く抱え、また「統合軍事インテリジェンス計画」及び「戦術情報・関連活動」を作成する権限や予算を有している。したがって、国家情報長官がインテリジェンス・コミュニティに対する指導力を発揮できるかどうかは、国防長官との関係如何にかかっているといえる⁴⁵⁵。

慶應大学総合政策学部教授の小林良樹は、先行研究における評価項目などを元に2008年に「米国のインテリジェンス・コミュニティの改編をめぐる動向—国家情報長官（DNI）制度の創設から約3年を経て—」において、この問題の検証を試みている。

小林は、国家情報長官が設立されて3年後の2008年（1月）の時点では次のように結論付けている。「①国家情報長官（DNI）は、少なくともCIA等の非軍事系のインテリジェンス機関に対しては、新しいインテリジェンス・コミュニティの統括者としての監督力・統率力を或る程度発揮することに成功しつつあると見られる。その意味で「全く実体・実権のない官僚機構の『屋上架』となるかもしれない」という当初の見方は、杞憂であったものという。②しかしながら、国家情報長官（DNI）の人事・予算権限は不明確・不透明なものに過ぎないことから、同長官の監督力・統率力は依然として不十分かつ部分的なものに止どまっていることもあり、コミュニティ内の各機関に対する同長官の監督力・統括力は「長官に就任した人物の個人的な政治力等」に依存している部分が少なくなく、その意味で依然として不十分かつ部分的なものに止どまっているものと見られる。特に、国防総省傘下にある軍事系インテリジェンス機関に対する国家情報長官（DNI）の人事・予算権限は法的にも実質的にも限定的なものに止どまっている。③こうしたことから、現在のインテリジェンス・コミュニティは、「国家情報長官（DNI）が統括する非軍事系

⁴⁵⁵ 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—」国会国立図書館 外国の立法 228（2006. 5）参照

のインテリジェンス機関（CIA、FBI 等）のグループ」と「国防長官が実質上統括する軍事系のインテリジェンス機関（DIA、NSA 等）のグループ」に二分されているのが実態とみられる⁴⁵⁶。」

他方で、2009 年から CIA 長官として勤務してきたレオン・パネッタが、2011 年には国防長官となり、その後任として ISAF 総司令官兼アフガン駐留米軍司令官だったデビッド・ペトレイアス陸軍大将⁴⁵⁷が CIA 長官に就くなどは、CIA と軍の交流人事を象徴する人事ともとることができる。しかしながら、ペトレイアス陸軍大将はスキャンダルで失脚しており、その後そのような CIA と軍との交流人事を象徴するような事例は見られない。

小林の指摘以降、2008 年 7 月 30 日、ブッシュ米大統領は、1981 年以降米国の情報活動の基本的枠組みを規定してきた行政命令第 12333 号の修正を承認し、国家情報長官の人事・予算権限など強化を試みているものの、権限に関して大きな変更が見られないことから小林の指摘から大きく変化したところはないと考える。

第 4 項 評価のまとめ

国家情報長官設立により、従来の中央情報長官のように他の情報組織と兼務することなく、インテリジェンスの取り纏めに専念することができる環境になり、従前よりはインテリジェンスが取り纏められているものとする。しかしながら、現在のインテリジェンス・コミュニティーは、依然として「国家情報

⁴⁵⁶ 小林良樹「米国のインテリジェンス・コミュニティーの改編をめぐる動向—国家情報長官（DNI）制度の創設から約 3 年を経て—」 警察學論集 立花書房 第 61 巻第 1 号 2008 年 121、122 頁。

⁴⁵⁷ 2012 年 11 月 9 日、米中央情報局（CIA）のペトレイアス長官は、不倫問題を理由に引責辞任した。ペトレイアス氏はイラクやアフガニスタンでの対テロ戦争に深くかかわり、2011 年 9 月に CIA 長官になった。米メディアによると、不倫相手は女性記者。ペトレイアス氏がアフガン駐留の司令官だったときに同行取材し、伝記を出版した。米連邦捜査局（FBI）はペトレイアス氏がこの女性記者に送ったメールを傍受。機密漏洩の疑いがあるとみて、今春から捜査していた。

長官（DNI）が統括する非軍事系のインテリジェンス機関（CIA、FBI 等）のグループ」と「国防長官が実質上統括する軍事系のインテリジェンス機関（DIA、NSA 等）のグループ」に二分されているのが実態とみられる」

これこそは、ジェフリー・リッチェルソン⁴⁵⁸が指摘するようにインテリジェンス・コミュニティーの本質的な問題である。つまり、インテリジェンス・コミュニティーには「各インテリジェンス組織が直属のボスを有しつつ、同時にコミュニティーの長の下でのメンバーでもある」という本質的な矛盾がある。インテリジェンス・コミュニティーは、情報組織の共同体であり明確な指揮関係を有しているわけではないため、各情報機関にはインテリジェンスの提供先として、インテリジェンス・コミュニティーの長とそれぞれの情報組織の長といういわば二人の長が存在する二重構造である。特に軍事情報組織には、インテリジェンスの提供先の組織の上にさらに国防長官が存在している。それぞれの長が必要とするインテリジェンスについては、同じ場合もあるが大抵はそのレベルや具体性、必要な時期などが異なり、各情報組織はどちらの情報要求を優先すべきか迷うことになる。

前述（第5章第1節参照）のように、湾岸戦争を契機としてCIAと軍とは長年の確執を乗り越えて連携しようとする動きはあるものの、国家情報長官によりインテリジェンス・コミュニティーが一つの組織として統合されているわけではなく、あくまで各情報組織が集まった共同体である以上、事実上二人の指揮官がいることになり、いくら統合しようとしてもそこには限界があるということである。

第2節 組織論からみた評価と組織構造改革では解決できない課題と対策

第1項 組織論的評価と対策

1 組織論的評価

⁴⁵⁸ Jeffrey T. Richelson, “The U.S. Intelligence community 4th edition” Westview Press, 1999

組織論的に見るならば、米国のインテリジェンス組織は、第二次大戦後からソ連崩壊までは、インテリジェンスの失敗があるたびにインテリジェンスの統合が問題になったものの大きな組織改革は行われてこなかった。前述のようにCIAと軍との確執といった問題もあったが、基本的には国際環境に大きな変化がなく、米国に対する脅威が明確でありかつ対象国の機構が極めて官僚的であったため、米国のインテリジェンス組織も従来の延長型の官僚組織で対応することができた。しかしながら冷戦終了後、脅威が多様化し、それが現実の問題として突きつけられた状況が生じた。つまり9.11とイラク戦争においてインテリジェンスの失敗が明らかになることで、従来のインテリジェンス組織では、冷戦後の脅威に対応することが困難になったことが明白になり、特にインテリジェンスの統合化の必要性に迫られた。ここで指摘しておきたいのは、中央集権化と統合化の差異である。前章において、統合組織の必要論と不要論についての代表的な意見を検討したが、良く見ると実は、両者の意見は統合化ではなく中央集権化について議論されている。実際に必要なのは、統合化なのである⁴⁵⁹。

例えば、ハワード・オールドリッチによれば1990年に米国商務省国勢調査局が550万の会社を追跡調査したところ、そのうち4年後も残っていたのはわずか380万社で、破産率は31%であった⁴⁶⁰。別の研究によればニューヨーク市では、1979年から1999年の間にザガット・サーベイ（レストランガイド）で調査された全てのレストランのうち60%以上は潰れていた。また、2000年から2003年の間には400以上の株式会社が破産申告をおこなった。このように、民間企業においては外部環境に適応できない企業は自然淘汰されていっている。

一方で、ハーバート・カウフマンは、初期の研究において、1923年と1973

⁴⁵⁹ 分権化、集権化、統合化の違いについては、第2章第4節第2項参照。

⁴⁶⁰ Howard Aldrich, *Organizations Evolving*, London: Sage, 1999. p. 262.

年の米国の政府機関を比較した場合、50年後も85%が残っていることを発見した⁴⁶¹。このように、政府機関は民間企業のように倒産することはなく全く不要にならない限り廃止することないと言えるであろう。

変化に対応できない組織は、政府機関においては、民間企業が倒産して自然淘汰されるように組織自体が無くなってしまいう可能性は低いとしても、変化へ対応するための組織改革は必要である。冷戦後の脅威が多様化した、つまり不確実性の高い外部環境では、民間企業と同じように高度の統合化が要求されるものと考ええる。

部門間が統合するアプローチとして、ガルブレイスは、簡単な統合形態から複雑な統合形態までの段階をつぎのように述べている。

- ①部門間に共通の階層（上司）への上申を利用する。
- ②階層への上申の代わりに規則と手続きによって、事前に部門間の統合を決めておく。
- ③部門間にタスク達成に結び付く目標を設定する。
- ④問題に関与する管理者間で直接コンタクトを取る。
- ⑤接触頻度の高い部門間に連絡要員を配置する。
- ⑥他部門に影響する問題を解決するためのタスクフォースをつくる。
- ⑦部門間に常時発生する問題に対応するため永続的なチームを形成する。
- ⑧統合者を設置する。
- ⑨統合部門（マトリックス組織構造）を採用する。

このような段階から見た場合、米国における国家情報長官の設立は、ガルブレイスのいうところの⑧の段階であることが分かる。したがって、統合のアプローチの視点からは、米国のインテリジェンス組織の統合は、まだ不十分であり、理想的にはマトリックス組織構造の採用が望ましいということが言える。

ちなみに、エイミー・ゼガートは「従来の学術的な研究では、変化した外的

⁴⁶¹ Herbert Kaufman, *Are Government Organizations Immortal?*, Washington, D.C.: Brookings, 1976, p. 34.

環境に適応するための米国の情報機関の失敗を適切に説明することはできない」としている。ゼガートは、組織の失敗の適応に対する疑問に最も答えるものは、個体群生態学 (population ecology) だと述べる。個体群生態学者によれば、多くの組織は変化に反対する圧力に直面している。個体群生態学者は、新たな組織の誕生や古い組織の解体を通じて、個体群レベルで発生する組織的な戦略や構造の革新について議論する。言い換えれば、個々の組織には、適応されないが、特定の群全体では、自然淘汰の過程に従い、定期的に古く時代遅れなものがより新しくより適応した組織になるという理論が適応されるという考え方を示している。

しかしながら、この意見も良く見れば、個体群生態学という言葉が一般的には認知されていないだけで、環境の変化に対応しなければ生き残りが困難であるという従来の組織論の範疇であると筆者は考える。

2 統合化とそれに伴うコンフリクトの解消

筆者は、現時点でのインテリジェンス組織の統合の理想形は、マトリックス組織を採用することが必要であると述べたが、現実的にはインテリジェンス・コミュニティの特徴ゆえにその実現には困難が予想される。民間企業におけるマトリックス組織は、基本的には一人の最高経営責任者や社長といった人の下で成立するが、インテリジェンス・コミュニティでは、いわば指揮官が二人いる状況である。この点は、インテリジェンス・コミュニティの大きな特徴であり、かつ大きな制約事項である。そのため、コミュニティ全体としてマトリックス組織を編成することは極めて困難である。可能なのは、各情報機関において長の権限でマトリックス組織を編成することであろう。

この点については、DIA においては、各部などを横断的にまとめた地域情報センターの設立にその動きが見られる。具体的な、成果などは明らかにされていないが、その有用性が認識され、他の情報組織へもその動きが波及するかも含め今後注目が必要であろう。

統合化は必要であるが、一方でそれを進めていけばコンフリクトが発生する

可能性も高くなっていく。組織におけるコンフリクト解消のための方策としてローレンスとローシュ⁴⁶²は、回避、妥協、強制、宥和、問題直視の5つのコンフリクト解消スタイルを研究した。その結果、業績の良い会社のマネージャーは、問題を直視し強制していることが判明した。つまり強制力に裏付けられた民主主義的問題解決法が、コンフリクト解消の最適のスタイルだということである。その他、いくつかの解消策について述べる。

3 官僚制の問題点の解消策

官僚制はそれが発明された当時は、画期的なシステムであった。しかしその利点も、次第にシステムが硬直化し、外部環境の変化に伴い時代とともに逆機能が働くようになっていった。

官僚制の問題点の解消方法として、バーコウィッツは以下のようなことを提言している。解消法は、インテリジェンスにおける官僚的な仕事をいかに改善するかというよりも、むしろインテリジェンス・コミュニティにおける官僚制を弱めることであるとしている。

① ストープパイプ（縦割り組織）と階層構造を破壊する

ストープパイプや階層構造に見られる組織的な障壁は、インテリジェンスの専門家同士のインフォメーションやインテリジェンスの流れを制限したり遅延させたりする。また、インテリジェンス・コミュニティ内外の情報交換を抑制する。

まずは、カスタマーと情報サイドの交流強化が必要である。伝統的なインテリジェンスの雛形は、インテリジェンスの客観性の確保とその政治化を避けるために、分析官は顧客から離れているというものであった。（いわば象牙の塔の精神を反映させたものであった）しかし、バーコウィッツは、「いまや分析官はオフィスに閉じこもるのではなく、積極的に外に出て、カスタマーを直接知るが必要であり、自らのプロダクトを売り込むくらいでなければならな

⁴⁶² 第2章2節参照。

い。」とまさに営業活動の必要性を述べている。

筆者は現実的には分析官が上司に当たるカスタマーに自らのプロダクトを直接売り込むといったことは考えにくいものの、インテリジェンスの政治化に注意しつつカスタマーとの交流の強化は必要であると考え。その上でカスタマー（政策サイド）は未だ気づいていないが、インテリジェンスサイドが発見した新たな脅威などについて、政策サイドに積極的かつ早めに警告するといった点で、まさに営業のシステムは必要であり効果的であると考え。

また、伝統的に秘密保全には、階層構造を持つ厳重な官僚制が求められてきた。組織は機密とされるインフォメーションの種類や、アクセスできる人間の階層を特定し、それらの人に対してインフォメーションの取り扱いに関する標準的な手続きを設定してきた。しかしこれでは、必要なときにすばやくインフォメーションを入手するといった柔軟性に欠ける。責任感があり、忠実であると証明されたインテリジェンス組織の職員には、秘密保全上の大きな責任が与えられるべきである。その際、職員の作業を監視して不正を発見したり、デジタルデータを輕易に暗号化したりするなどにおいて、人間だけでなくテクノロジーを活用することで保全措置を強化するなどの措置も併せて必要であろう。

② インテリジェンス・コミュニティーに市場原理を取り込む

現状ではインテリジェンス組織の職員は、全ての資源を大きなポットに入れ、それを情報要求と優先順位を考慮し業務を割り当てようとしている。しかし、それはあたかもソ連時代の計画経済のようなものであり非効率的である。インテリジェンス・コミュニティーはより効率的でなければならないし、実際の要求に密接かつ迅速に反応しなければならない。インテリジェンスやサービスの真のコストを知り、需給関係に基づく価格設定を行うことで、効率的な市場を実現することが必要である。

また、従来のインテリジェンス・サイクルにおいては、[サイクルとは言うものの]基本的には上からの情報要求に基づきインテリジェンスを下から上へと上げていくものである。脅威が多様化しグローバル化した現代においては、

情報要求を出す側、つまり政策サイドが一体何が脅威であるかを認識していない場合すらある。

つまりインテリジェンスサイドは、政策サイドのニーズに答えるだけでなく、ニーズを掘り起こすことが必要である。政策サイドが気づいていない問題を認識してもらい、その上で政策に必要な新たな情報要求を出してもらう必要性がある。

市場化のもう一つのポイントとしては、外部からの参入障壁を下げることである。つまり、学者やその卵など一定の研究実績がある中途から優秀な分析官を迎え入れやすくする体制を作ることが必要である。そのためには、分析官の採用要領や中途採用者が将来的に不利にならないような人事制度の改善も必要となる。

4 組織能力の向上

組織能力とは、組織という集団が保有している力のことで第4章3節において一般的な企業の組織としての能力を測るモノサシとして①スピード、②品質、③コスト、④持続性があるとしたが、インテリジェンス・コミュニティーにおいても、以上の4つの視点は重要であり、インテリジェンス上の顧客である政策担当者等を満足させるためには、上記の問題点不十分な機能への対策により、それらを向上させる必要がある。

また、情報テクノロジーへの適切な投資は組織的な障壁を下げ、インテリジェンス組織をより機敏にさせることができる。情報革命は、単にデータの量だけではなくデータの複雑さも増大させている。この増大するデータを効果的に活用してカスタマーに分かりやすく説明する必要がある。

特に、ベテランやゼネラリストの分析官でも、特別な訓練を受けることなく容易に使いこなせるツールの導入と、通信ソフトウェアの標準化が重要となる。

5 管理機能能力の充実（総合、統合、調整、指令）

各インテリジェンス組織においては、組織ごとには管理しようとする認識があると考えられるものの、インテリジェンス・コミュニティという各組織の集合体になると明確な管理機能が不十分になっている。インテリジェンス・コミュニティには、統合する機能さらに、仮に各種情報機関から上がってくるインテリジェンスを統合できたとしても、それを総合的に判断できる機能がなければ、政策に役立つ適切な判断はできない。インテリジェンスを統合化した組織の中に、総合的な判断を下せる機能及び人物が存在することが必要である。

第2項 組織構造の改革では解決できない課題の所在と対策

1 全般

米国においては、本格的なインテリジェンス組織の設立以降、重大なインテリジェンスの失敗が起これるとそれを回避するための対策として、インテリジェンスを統合するための中央情報長官の権限強化やさらにその上位の機能を保有する新たな制度についての提案が、議会を中心に何度も出された。しかし、主に国防総省側の反対などによりその制度は長年実現されなかった。それが、2005年における国家情報長官制度の設立、対テロセンター、オープンソースセンターなど組織の新設という目に見える形で実行されたため、インテリジェンスの問題点のほとんどが解決されたかのような印象を与えている。

また、2001年以降、米国内において9.11のような国際テロに起因すると考えられる大規模なテロは（2016年9月末現在）発生していない⁴⁶³。この種の

⁴⁶³ 2009年12月25日米デルタ航空機自爆テロ未遂事件では、機内で発火したものの爆破は不完全で火は乗客に消された。

2010年5月1日ニューヨークタイムズスクエアで起きた自動車爆破未遂事件でパキスタン系米国人ファイサル・シャザドが逮捕されたが、同年10月の公判でシャザド被告は、パキスタン国内でタリバン勢力から爆発物製造の訓練を受け、爆破計画のための資金も得ていたと証言した。

2010年10月28日、イエメンよりシカゴのシナゴグ宛の貨物の中に仕掛けられた爆発物は、関係国の情報機関の連携により英国とアラブ首長国連邦（UAE）の空港で発見され、事件は未遂に終わった。

インテリジェンス活動は、特に取り扱いが慎重になされるため表面上に現れにくい。しかし、例えば2010年11月26日には、米FBI当局が米オレゴン州ポートランドのクリスマスツリー点灯式で自動車爆弾によるテロを計画した疑いで、ソマリア出身の少年（19）をおとり捜査の結果逮捕した。

このようなFBIのおとり捜査などによるテロリスト容疑者の逮捕、2013年6月18日、NSA長官の米下院情報委員会公聴会における発言でNSAの情報収集がテロ阻止に役立ったとする事例⁴⁶⁴など、表面に現れる活動だけを見ても少なくとも国際テロに関しては、現在までのところインテリジェンス・コミュニティーの活動がうまく機能していると考えられる⁴⁶⁵。

ここで注目したいのは、インテリジェンスの統合に対する問題提起においては、組織の改編については、「DNIの新設が屋上屋を架す」との組織の構造そのものに関する指摘もあったが、その他は、「組織の改編だけでは不十分である」との指摘であり、組織改編はいわば前提事項として考えられている点である。インテリジェンスの失敗を回避するためには、インテリジェンスの統合のための組織の設立及び設立により実施できる施策は当然のこととして考えら

このように、成功すれば大事故になる可能性のあった事件もあったものの（2016年5月までの時点では）結果としては、米国内において大規模な国際テロは発生していない。

⁴⁶⁴ 2013年6月18日、NSAのキース・アレキサンダー長官は米下院情報委員会の公聴会で、情報収集がテロ阻止に役立った具体例などを示し、N A Sの情報収集活動の正当性を主張した。アレキサンダー長官は連邦捜査局（FBI）や司法省、国家情報長官室の当局者らとともに証言に立ち、2001年の米同時多発テロ後に制定された愛国者法に基づく情報活動は、テロ計画を阻止するうえで不可欠な手段になっていると強調。米国人エドワード・スノーデンがこの活動を暴露したことで生じた国民の誤解を解くためとして、一部のテロ未遂事件の詳細を明かした。長官によると、同時テロ以降、情報収集活動で得た手掛かりがテロ阻止につながった例は、世界20カ国以上で50件余りに上るといふ。

例えば09年、パキスタンのテロ容疑者が米国内の人物と爆弾作製の方法を相談している電子メールを発見し、ニューヨークの地下鉄を標的としたテロを未然に防いだ。コロラド州デンバーに住むアフガニスタン出身の男が有罪を認め、現在収監中だといふ。また、イエメンの過激派メンバーと米国内の人物との接触を監視した結果、ニューヨーク証券取引所を狙った爆弾テロ計画が初期段階で発覚したケースもあるとしている。

⁴⁶⁵ 一方で2013年4月15日、ボストンマラソンゴール付近でテロが発生したが、イスラム過激派などとの明確な繋がりは見られず国際テロとは判明していない。

れ、さらにその他の方法も求められているのである。

以下、細部について説明する。

2 インテリジェンス自体に内在する問題点の再認識と対策

(1) 奇襲を回避することの困難性の再認識

いくら相手の動きを把握し、相手に関するインフォメーションがあっても奇襲を受ける。なぜなら、奇襲を行おうとする側は、相手に打撃を与える時期、場所、方法を自由に決定できる主導性を有しているし、常に相手の盲点や弱点を洗い出しそれを攻撃しようとして計画するとともに自らの企図を秘匿しようとして最大限に努力する。また、欺騙行動により相手を混乱させることも可能である。

適切なインテリジェンスのお陰で奇襲を未然に防止できた例も多くあると思われるが、その場合は、結果として作戦が行われなかったか、参考にした情報源の秘匿などのため、インテリジェンスが表面に現れないものも多いと考えられる。

したがって、奇襲はそもそも回避することが困難であり、インテリジェンスの成功事例も表に出ることは少ないということを前提として再認識すべきであろう。

(2) ミステリーの存在の再認識

仮に、どんなに正確で適切なインフォメーションを得たとしても、将来を完全に見通すことは極めて困難である。なぜならインフォメーションには、シークレットの他にミステリーの部分が存在するからである。つまりインテリジェンスのミステリーの部分を解明することは、ミステリーが存在するため極めて困難であるということを、再認識することが必要である。

しかし、この当事者すら知らないようなミステリーをあらゆる情報収集手段を活用し、分析によって解明しようというのが、インテリジェンス組織創設以来の長年の挑戦であり、インテリジェンス組織の重大な存在意義の一つである。

(3) インテリジェンスの限界の認識と対策

政策サイドが情報サイドに過度に期待することは、ある事象が将来どうなるかについての予言 (predict) である。しかし、インテリジェンスは、ありそうなシナリオや今後の動向についての分析を提供することはできるが、今後何が起こるかについて、確信を持って予言することはできない。適切なインテリジェンス機関は、適切なインフォメーション及び分析を提供することにより、潜在的な脅威と機会に対する警告や顧客の理解を深めること、敵対国へ対処する上で作戦上の優位をもたらすことなどができる。しかし、インテリジェンスは未来を占う「水晶玉」ではないのである。インテリジェンスができることとできないこと、つまりインテリジェンスには限界⁴⁶⁶があることを情報サイドだけではなく、政策サイドも十分理解することが必要である。アナリストは予言者ではないことを十分認識した上で政策サイドは情報サイドに要求を出す必要がある。

(4) インテリジェンスの政治化の認識と対策

インテリジェンスサイドが政策サイドからの圧力や政策サイドの方針に配慮して意図的に、時として意図することなくインテリジェンスを歪めたり誇張したりすることはインテリジェンスの政治化⁴⁶⁷と呼ばれている。インテリジェンスの政治化の問題を類型化すれば、①上級の政策サイドからの直接的な圧力、②特定のテーマに関する固定観念、③政策サイドによる好みのインテリジェンスのみの選択、④政策サイドが望むような回答が得られない場合、回答を特定の枠組みに誘導するような質問をする。また、政策サイドが理に適う質問をし、何回も繰り返し続け他の問題に取り組む時間と労力を奪うことによって、分析を歪曲させる。⑤インテリジェンスサイドと政策サイドが共通のマインドセットに陥り、強い推論を共有してしまうことなどが挙げられる。

政策決定者に役立つインテリジェンス・プロダクトを生産するためには、政

⁴⁶⁶ 第1章第1節第3項参照。

⁴⁶⁷ 同上、第4項参照。

策策サイドと情報サイドとの連携が必要である。しかしながら、両サイドが近づけば近づくほど、このような問題が起りやすいことを両サイドが常に認識した上で連携することが必要である。

従来の、米国におけるインテリジェンスの伝統的特性は、インテリジェンスと政策との間に厳格な境界線が必要だとするものである。インテリジェンスの客観性を確保して、インテリジェンスの政治化を避けるために、分析官は顧客から離れているというもので、そうすれば、政策サイドの影響は受けないとするものであった。しかし、状況の変化の激しい現代において、情報の共有や官僚制などを改善しようとする、インテリジェンスサイドが顧客である政策サイドと離れていることは避けがたいと考える。今やカスタマーとインテリジェンスサイドの交流強化が必要である。その上で、インテリジェンスサイドは、政策サイドに耳触りのよいインテリジェンスだけを挙げるのではなく、日頃から、蓋然性は低いものの発生した場合に安全保障上重大な影響を及ぼすシナリオについても分析して提供することが必要である。そのことにより、政策サイドは、いざという時の対策を考察しておくことができるのである。

3 インテリジェンス作成のプロセスにおける問題の存在

米国の情報機関では一般的にインテリジェンス・サイクルを6段階に区分している。その段階とは①計画・指示、②インフォメーションの収集、③インフォメーションの処理・活用、④分析・作成、⑤インテリジェンスの配布、⑥評価であるが、このサイクルの段階においてもいくつかの問題が指摘されている。

(1) インフォメーションの収集と処理における問題

インフォメーションの集約に関して、インテリジェンス・コミュニティーでは9.11テロ以前に既に、国境を越えて活動するテロリズムに関する情報収集において、断片的なインフォメーションはあったがそれらが集約されないといった問題点が指摘されていた。9.11テロ後この点については、国家情報長官制度やテロリズムセンターの新設によってインフォメーションが集約されることとなり、問題が解決したものと考えられる。

重要な問題が発生、または発生の恐れがあると、あらゆる担当官や情報収集を担当するすべての関係機関が重要と見做されるひとつの問題について収集活動を行おうとする状況が生じる。いわゆるボールへの集中と呼ばれるが、各情報組織が、全ての地域をまんべんなく情報収集することは予算上も人員上も困難であり非効率であるため、ボールへの集中は必然的に起こりうる。例えば、1998年のインドの核実験を米情報機関が把握できなかったのは、当時インドよりもイラクと北朝鮮の核問題の方が重要で、ほとんどの情報収集用のアセットをそちらに集中していたからだとされている。

その問題の解決策としては、国家情報長官がインテリジェンス・コミュニティとしての情報収集の重点を各組織に割り振り、重複することなく効率的に情報収集させることが考えられる。しかし、インテリジェンス・コミュニティ内の情報組織にはコミュニティの長と情報機関の長という二人の長がいて、二人の長の重点事項は重複するが両者の立場や視点が異なりニーズが微妙に異なることが多いため、この問題を解決することは困難な状況にあるといえよう。

真珠湾攻撃の研究で著名な、ロベルタ・ウールステッターによれば、真珠湾攻撃に際しては、多くの玉石混交のインフォメーションの中からインテリジェンスに役立つものを探し出すのが困難という「ノイズとシグナルの問題 (Noise versus Signal Problem)」が指摘された。その後の組織の充実、科学技術の進歩によりインテリジェンス機関が収集できるインフォメーションは、爆発的に増加している。これらの問題は、「掃除機の問題」、「小麦ともみ殻の問題 (The Wheat versus Chaff Problem)」とも表現されている⁴⁶⁸。表現はいろいろあるが、いずれにしても大量のインフォメーションから真に有意義なものを選別する作業に多くの労力を割く必要性が、ますます高くなっている。さらに最近では、2010年以降の中東や北アフリカにおけるいわゆる「アラブの春」のように、ソーシャルメディアを媒介として大衆が運動を起こしたり、テロリストがソーシャルメディアを活用したりしてプロパガンダを行っている。

⁴⁶⁸ Lowenthal, (2003, 2nd) op. cit., p. 56.

このような点から見れば、新たな情報源としてのソーシャルメディアネットワーク（SNS）の重要性が高くなる。SNSの活用はますます活発化が予想されるとともに、データ量は加速度的に膨大なものになると考えられる。今後ビッグデータの収集などの技術の発展により、もはや個人では到底処理できない大量のデータをいかに収集・処理し分析に活用していくかが重要な問題となっていくであろう。

9.11 やイラクの WMD 問題では、ヒューミントが軽視されていたとの問題点が指摘されている。しかし、イラク WMD 委員会報告書では冷戦時代の 50 年間におけるソ連に対するヒューミント活動は活発にされていたものの、成果は低かったとの指摘がある。さらに、イスラム過激派などに対するヒューミント活動は極めて困難なことが指摘されている。必要性は理解できるが、効果的なヒューミント活動ができるかどうかというのは疑問であり、かなりの長期間テロ組織などにスリーパーを潜入させ決定的な危機の時のみ一回のみ使用するという活用しかできないのではないかと思う。これらの問題は、組織の改革を行っても解決できないであろう。

（２） 分析に関連する問題とその対策

分析の失敗の一因となるのが、バイアスの存在であり第 1 章第 1 節第 2 項でも述べたように、代表的なバイアスには、集団思考（group think）、相手の過小評価、現状維持志向、ミラー・イメージング、確証バイアス、アンカー効果、後知恵バイアスなどが挙げられる。これらは、人間や民族として共通的に保有しているもので、これらも組織改編では容易に解決できない。バイアスを軽減する方法の一つとしては、分析の手順を標準化することである。

ア 分析手法の改善

インテリジェンス作成の段階においては、分析のやり方や手法の改善も効果的だと考える。前述の「アート」に対する「サイエンス」の具体化であり、上記のバイアスを軽減させるためにも必要である。

イラク WMD 委員会の最終報告書における教訓では、分析手法（Analytic Tradecraft）とは、分析的思考法、調査、証拠の評価、文章化、伝達する方法であり、その強化が望まれている。現在も活用されている伝統的な分析の方法

といったものは、おそらくシャーマン・ケントにより初めてインテリジェンスの分析に取り入れられた。シャーマン・ケントは、第二次世界大戦中 OSS で分析を担当したが、その後イェール大学に復帰して歴史学部の教授を務めており、1949年、OSS での経験などをもとに『米国の世界戦略のための戦略インテリジェンス』⁴⁶⁹を出版した。その中で、戦略インテリジェンスの内容としては、大量のインフォメーションをもとに分析することによって、対象国の将来を予測する「推測的・評価的要素」こそが、最も重要であると主張している。米国のインテリジェンス機関は、1950年の朝鮮戦争勃発に際する北朝鮮の動向を予測できず、ロスコー・ヒレンケッターCIA 長官が更迭された。その後任の長官に就任した、ウォルター・ベデル・スミス長官は、学究生活に戻っていたシャーマン・ケントを CIA へ引き抜き、ケントは学者を辞め入局することになった。ここで、ケントは将来を予測しようと、社会科学的手法をインテリジェンス分析に初めて本格的に取り入れていくこととなった。しかしながら、その取り組みは必ずしもうまくいったわけではなかった。何度も失敗を経験しながら発展してきた。

1980年代からは、より科学的な分析のやり方が研究されているようである。この背景には、冷戦時代のように米国の主要な対象国がソ連であり、ソ連研究者に資産を投資できる状況から、脅威が多様化したため、いつどの分野の専門家が必要になるかが、予測できなくなったという情勢の変化が生じ始めたという事情があるものと考えられる。つまり、あらゆる脅威に対応するため、あらゆる分野で専門的見地を持つ分析官を配置すればいいが、現実的には長い期間脅威が顕在化せず、退職まで一生日の当たらない分野を担当する人がでてくる可能性もあるであろう。それよりは、一定の能力（分析のやり方）を保有する分析官を必要に応じて、その都度所要の地域・部署へ振り向ける方が現実的な選択であると考えられる。

⁴⁶⁹ Sharman Kent, *Strategic Intelligence for American world Policy*, U. S. A. Princeton University Press, 1949.

分析手法の改善に拍車をかけたのが 9.11 だと考えられ、その後特に創造性を発揮する、暗黙の前提を疑う、常に他の可能性を考える（代替分析⁴⁷⁰）を行う方法などが強調されている。

ジョセフ・ナイは、情勢分析の本質である予測について「予測するものは占い師ではない。かれらは教育者である。予測する者は将来を予言しようとするのではなく、代替シナリオを示すことにより高まる不確実性に対処すべきである。予測が役に立つためには、最もありそうな将来への経路の性質と可能性を述べるだけでなく、仮にその経路から外れたらどうなるかを調査し、そのような領域に踏み込んだことを示す看板を識別しなければならない。予測とは、分かっているものを要約し、それ以外の不確実なものを体系化する手段である⁴⁷¹」と述べている。

2008 年 3 月のリチャード・ホイヤーの国際問題研究協会年次会議のための（準備）原稿“Taxonomy of Structured Analytic Techniques”によれば、それぞれの方法の境界は曖昧であり明確に区別できるわけではないが、一般的にインテリジェンス分析に使用できる方法は以下の 4 つに区分できるとしている。

① 経験的なデータを使用した定量的な方法

例えば武器システムに関する分析や経済モデルの分析など、経済学や自然科学の大学院教育等を通じて取得できる。

② 専門家のデータを使用する定量的な方法

専門家の意見、判断などを活用した分析で、ベイズの理論、ダイナミックモデリング、シミュレーションなどであり、情報科学、オペレーションズリサーチ、ビジネス、自然科学といった大学院教育を通じて取得できる。

470 代替分析とは、シークレットに対するミステリーの比率が増加するため、代替シナリオを提示することにより不確実性に対処する手法である。

471 Joseph S. Nye, Jr. “Peering into the Future” Foreign affairs Jury/August 1994 Volume 73. Number 4. p93

③ 専門家の判断（伝統的分析、直観的分析）

現在戦略的・政治的分析で最も行われている方法で、証拠に基づく推理、クリティカルシンキング、歴史学的方法、ケーススタディ、アナロジー（類似）による推論などであり、社会科学、人文科学といった大学院教育を通じて取得できる。

④ 構造的分析（Structured Analysis）

構造的分析は、「認識の限界」⁴⁷²や「落とし穴」として知られる分析における不都合な衝撃を軽減するため、構造的技法（structured techniques）を使用する。この技法の最大の特徴は、ひとつずつ、または段階的に、または他で立証された分析などにより、見直したり批判することができるというやり方を用いて人の考え方を具体化したり分解できるということである。この技法は、統計学、数学または自然科学に関して高度な訓練を受けていない平均的な分析官が活用することができる。ほとんどの分析官は、構造分析的技法

（structured analytic techniques）を、インテリジェンス・コミュニティーの中だけで取得することができる。

リチャード・ホイヤーとランドルフ・パーソン⁴⁷³の共著である“Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis”（2011年）などによれば、2005年に構造的分析技法（Structured Analytic Techniques）という用語が初めて使われるようになった。

これは、従来の社会科学的な考え方を取り込んだ伝統的・直観的分析から分析のやり方が整理され進化していることを象徴している。構造的分析技法の下に、従来の手法も含めて各種分析手法（Analytical tradecraft）が整理され

⁴⁷² ホイヤーによれば、「人は知りたいことよりも知りたいと期待することを見る傾向にある。さらに人は非常に少ないインフォメーションからえたバイアスから印象を形作るが、ひとたびその形が作られるとかなり確かなエビデンスが現れるまで、最初の印象に反対したり変えたりしようとしなない。」ことを認識の限界としている。

⁴⁷³ ランドルフ・パーソンへのACHに関する筆者によるインタビュー 於バージニア州レストン GLOBALYTICA LLC 2012年11月。

ている。

このような分析手法を現実の事象に適応させていくことで、初心者や早急に育成したり、必ずしも長年にわたって特定の地域を専門的に研究していなくても、一定のレベルの分析ができるようにしたりするやり方が、情報機関及び民間（元情報機関勤務者等）で研究・開発されているようである。今後さらにこれらの研究・開発を継続・深化させていくことが重要であろう。また、AI（人工知能）の発達に伴い、分析そのものが劇的に変わることを考えられる。

イ インテリジェンス・プロダクトの事後評価

分析などにおいて失敗した時だけでなく、恒常的にインテリジェンス・プロダクトの事後評価を行うこと、さらにその教訓を風化させず組織として同じ失敗を繰り返さない制度を構築する必要もある。このことについてアイアン・ミトロフは『危機を避けられない時代のクライシス・マネジメント』で次のように述べている⁴⁷⁴。「残念なことに、危機やニアミスの事後分析を行っている組織はほとんどない。あったとしても、事後分析が正しく機能しておらず、発見事項も実行に移していない。犯罪にかかわる不正行為や怠慢の場合を除けば、非難や粗探しをしようという気にはならないものだ。大切なのは過失を責めぬ学習である。学習しなければならないのは、重要な教訓はもちろんのこと、過去に学習されてこなかった教訓、そしてなぜ学習されなかったかということなのだ。」「指導者は、組織学習と記憶保持システムを制度化することによって、自分の組織の早期警報能力を強化できる。予測し得ない重大な出来事や危機の後には、徹底した『事後検証』（アフター・アクション・レビュー）を行うべきである。こうした検討の指針となる質問は次のようになるだろう。『なぜ、この危機が起こったのか、この衝撃に対する組織対応で、顕著だった部分と障

⁴⁷⁴ アイアン ミトロフ『危機を避けられない時代のクライシス・マネジメント』 上野正安、大貫 功雄訳、徳間書店、2001年。マックス・H・ベイザーマン、マイケル・D・ワトキンス 『予測できた危機をなぜ防げなかったのか？』 奥村哲史訳、東洋経済新報社、2011年188-191頁を参考。

害物は何だったのか、再発防止のためには、組織の手段と支援資源にどんな変更を行う必要があるのか』そして、事後分析の結果は組織の管理業務に統合されなければならない。多くの場合、結果を短いレポートかメモに記して全職員に配布し、学習した教訓を組織全体に着実に周知することが有益である。」としている。

9.11 テロ、イラク WMD に関する情報見積もりの失敗などについては、本格的な事後検証が行われ膨大な報告書が提出されている。しかし、このような知識や教訓が組織内において組織的に継承されず俗人的なものであれば、そうした人材が組織を離れたり、別の職に就いたりした時には消失する。そのため重要な職位の間での人材のローテーションや横断型研修はこうした人材が失われる影響を緩和することができると思う。また、個人ではなくチームとしてこの教訓を管理し継承するようにすることで、組織としての知識喪失にさらされることも少ないと思われる。重要チームの中心部分が常に一度に変わることなく、適切な人事管理により過去の遺産を引き継いでいけるように制度が設計されれば、貴重な知識を保存していけるものと思う。

4 インテリジェンス組織における人事・才能に関する問題

(1) インテリジェンス組織における人事の問題

米軍においては、1941年の真珠湾攻撃当時、情報部門に従事する者は、作戦部門に従事する者に比べて従属的地位にあった。情報部門にいるということは、たいして才能がないと思われる風潮で、インテリジェンスに敏感になるまで情報業務に従事している将校は例外的だったとされる。その後、CIA の設立の際など、シビリアンの学者や研究者を採用することにより分析能力などを高めることに努力が指向されてきた。しかしながら、インテリジェンスにおいては、能力や知識と共に経験が必要である。一般的には、官僚組織というのは人事異動がつきものであり、例外はあるにしても長期間同じ業務を実施させるのは困難である。一方で、優秀な人材は組織が困り込み外に出さないという弊害

もある⁴⁷⁵。また、米国においてはベビーブーマー時代の分析官が退職するに伴い、ベテランの分析官が不足しているとの指摘もある⁴⁷⁶。

ちなみに、旧日本軍においては、情報将校の取り扱いについては、真珠湾攻撃の際の米軍と同じような点が指摘されている。ところが、日本においては戦後になっても問題点としてはたびたび指摘されるものの、劇的に改善するような施策は見られない⁴⁷⁷。

(2) インテリジェンスに関する才能の問題

インフォメーション分析の本質については、長らく「アートだ」とする説と「サイエンスだ」とする説がせめぎあってきた。「アートだ」という人々は、知識と経験が豊富なベテランの直観的判断を重視する。一方「サイエンスだ」という人々は、「このとおりにやれば、誰でもある程度分析はできる」というメソッドを重視する。

アートだという人々はベテランの直観は、メソッド化して教えるのは難しいので、結局、新人の育成は徒弟制度になる。新人はベテランの下でひたすら分析をしつつ、一人前になっていく。直観は磨かれるところも多少あるが、才能の部分が大いなので、まさに芸術の世界のように持って生まれた才能を見出した弟子にして教えるというやり方が重視される傾向がある。

サイエンスだとする場合は、思考が柔軟な新人の育成の際などに、多様なメソッドを教え、直面する問題の種類に応じて適切なメソッドを適用できるよう

475 その問題を解決するためにDNIが人事権を保有することができるようになったが、どの程度実行されているかは確認できていない。

476 米国では2011年は、ベビーブーマー世代が本格的に退職時期を迎える節目の年だと言われる。1946～64年生まれのベビーブーマー世代の先頭が、ついに65歳に到達する。米国では公的年金の満額支給資格を得られる年齢が長らく65歳に設定されてきた。このため「65歳」は、退職時期を象徴する年として意識されている。(日経ビジネス ON LINE 2011年1月27日)

477 第3章主要国のインテリジェンス・コミュニティ、第4節日本のインテリジェンス組織参照。

にすることに重点が置かれる。「アート」に比べれば、持って生まれた才能は、それほど重視されない⁴⁷⁸。

また、インフォメーションの分析においては、分析官は基本的なインフォメーションの収集、処理を経て分析に至る手順をこなさなければならない。しかし、インフォメーションの収集、処理の部分と分析の段階は異なる思考法が要求される。細谷功は、『問題解決のジレンマ⁴⁷⁹』において、人間の才能には、「処理する才能」と「作る才能」（創造的な才能）があるとしている。さらに処理する才能を2次元思考の「アリ」とし、作る才能を3次元思考の「キリギリス」に例えている。よく分析官は虫の目と鳥の目を持つと言われるが、同じようなことであろう。ここで問題なのは、アリの能力を極めてもキリギリスになることはできないということである。アリとキリギリスのアナロジーは、イソップの寓話から来ているが、コツコツ働いて食料を蓄積することの重要性を教訓として教えるものである。それを、インテリジェンスでいうならば、知識や経験を蓄積することの重要性である。しかし、キリギリスの視点を持つ、つまり将来を見通す（分析の）ためには、過去の知識や経験を珍重するのではなく、それらを捨ててしまっても構わないという発想に変えなければならない。細谷は3次元的思考を上位概念と呼び、下位概念と上位概念との壁をマジックミラーと称している。つまり、「上から下は見えても、下から上は見えない」関係になっているというのである。「3次元の世界にいるキリギリス」にとっては「2次元の世界にいるアリ」が歯がゆく見えるが、アリにとってはキリギリスの世界は想像もできないという関係である。

そのマジックミラーを乗り越えるためには、経験の他に持って生まれたある種の才能が重視されるのである。

（3） 分析ができる優秀なアナリストの採用と適切な人事管理

478 北岡元 『仕事に役立つインテリジェンス 問題解決のための情報分析入門』 PHP新書、2008年、58-61頁を参考。

479 細谷功 『問題解決のジレンマ イグノランスマネジメント：無知の力』 東洋経済新報社、2015年を参考。

大学や研究機関との連携により、優秀なアナリスト候補者を多く採用する。採用に当たっては、分析官としての資質、才能を見極めることが必要である。また、特殊な分野や特殊言語を活用できる専門家であれば、中途採用も大に行うことが必要である。ただし、その際にはその後の処遇において新卒採用との間に差がつかないように考慮することが必要であろう。つまり、外部からの参入障壁を下げ、中途から優秀な分析官を迎え入れやすくすることである。

採用した優秀なアナリスト候補者を優秀なアナリストへと育成するため、幅広いインテリジェンス業務を理解させるまたは、専門性を高めさせるなど、いわばゼネラリストとスペシャリストをバランスよく育成するなどの適切な人事管理及び教育が必要であろう。

前節において、インフォメーション分析は「アート」か「サイエンス」か、という問題点を提起したが、現実社会の情勢分析には両者が入り混じっており、両者をうまく取り入れることが必要である⁴⁸⁰。したがって、「サイエンス」的なメソッドを適用すれば、分析においてある一定の段階まではいくことも可能であるが、分析の才能がある人と比較すれば、かなりの努力と経験が必要になる。人事管理においては、収集、処理の段階から分析へといたる壁を突き抜ける才能があるかどうかを見極め、適材適所に配置することが必要である。特に、官僚組織において、長い経験を積ませることができないのであれば、分析の才能を見出して早期に即戦力化することが必要である。

(4) 部外力の活用（学者、研究者、OB等の活用）

米インテリジェンス・コミュニティーにおいては、2004年の9.11委員会の

⁴⁸⁰ 米国務省でインテリジェンスを担当したスティーブン・マンは、「論理的に回答できない問題が無数に集まっているのが、私たちの生きている世界だ。どのような論理的枠組みを用いても、それだけでは解決できない問題がある。（中略）しかし、厳密な分析をともなわないインスピレーションは、冒険主義に陥るだけだ。それゆえに、直観を生み出す才能は、効率的な理論にもとづくフレームワークと併用されなければならない。」（北岡（2008年）、前掲書、58-61頁）。

提言などを受け、分析機能の充実のため大幅な増員が求められているが、インテリジェンス・コミュニティー側としては、量的にも質的にも全ての教育訓練を自前で持つことは、事実上不可能な状態にあるとされる⁴⁸¹。

また、2005年のイラク WMD 委員会による報告書は「インテリジェンス・コミュニティーは、少なくとも1つの非営利の研究所をつくることによって、インテリジェンスに関する分野において部外との接触を拡大すべきである⁴⁸²。」との提言をしている。

部外との接触という観点では、CIAは1985年から「研究員プログラム(Officer in Residence Program)」に基づき各大学に職員を派遣するようになった。CIAのサイトによれば、当初は大学において有望な学生のリクルートを支援するとともに、派遣された大学においてセミナーや講義への参加によりインテリジェンスに関する研究を支援することであった⁴⁸³。その後、教育の内容も充実し、研究員プログラム発足20年後に出された論文の時点においても10以上の大学がCIAの職員の受け入れを希望しているとされる。また、CIA関係者の中には、派遣期間終了後も大学院等に残って教職に転ずるものも少なくないという。

インテリジェンスに関する学術研究が充実している国は、米国、英国、カナダ、欧州各国、イスラエル等と言われているが、特に米国は他国に比してインテリジェンスに関する学術研究および教育が非常に活発である。1999年までには既に200から300のインテリジェンス関連の科目の講座が大学で開設されていたと見られている⁴⁸⁴。米国のインテリジェンスのカリキュラムは、大きく3つの柱からなっている。1つ目は、データ管理、分析の要領、コミュニケーション

481 小林良樹「米国の大学院におけるインテリジェンス研究及び教育の状況」警察學論集 立花書房 第60巻第3号 2007年 138頁。

482 WMD 委員会報告書 399頁。

483 https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol49no4/Officers_in_Residence_3.htm (2014年9月20日にアクセス)。

484 <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=2009011717424810> <2016/12/3にアクセス>

ョン技術といったインテリジェンス業務をいかに遂行するかノウハウもの的な手続き的知識 (procedural knowledge) の柱、2つ目は、インテリジェンスの組織・歴史・倫理といったコア知識の柱、3つ目は安全保障、犯罪、ビジネスといった、ある分野の専門知識の柱である⁴⁸⁵。

さらに、9.11テロは、インテリジェンスの教育に関する要求に拍車をかけ⁴⁸⁶その後急速にインテリジェンスの学位を授与する大学も増えた⁴⁸⁷。このような需要に対応する形で、インテリジェンスに関する学術研究や教育を取り巻く環境も向上した。その背景として教員たる人材の供給の増加、インテリジェンス研究や教育に適した教材⁴⁸⁸の供給および、資金の供給の増加⁴⁸⁹である。

以上のような点を踏まえれば、需要に伴い供給も増加し、インテリジェンス

⁴⁸⁵ Stephen Coulthart, Matthew Crosston, “Terra Incognia: Mapping American Intelligence Education Curriculum”, *Journal of Strategic Security* November 3 Vol8, No3, Special Issue Fall 2015, p57.

⁴⁸⁶ Stephen H. Campbell, “A Survey of the U.S. Market for Intelligence Education,” *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol.24, 2009, p307.

⁴⁸⁷ 2001年以前は、軍の大学 (American Military University) のみしか付与していなかったが、2001年3校、2003年4校、2005年6校、2008年9校、2011年13校、2012年16校と増加している。(Stephen Coulthart, Matthew Crosston, “Terra Incognia: Mapping American Intelligence Education Curriculum”, *Journal of Strategic Security* November 3 Vol8, No3, Special Issue Fall 2015, p54.)

⁴⁸⁸ 大学等において学術研究及び教材用の教育として頻繁に使用されている学術雑誌は、*Intelligence and National Security*, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, *Studies of intelligence* と見られる。(Stephen H. Campbell, “A Survey of the U.S. Market for Intelligence Education,” *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol.24, 2009, p328.)

⁴⁸⁹ 9.11テロ後、連邦及び各州等地方の双方のレベルにおいてテロ対策、国土安全保障関係の予算が大幅に増大している。こうした予算の一部は研究補助金として大学等に提供され、各大学等におけるインテリジェンスに関する学術研究及び教育の環境の向上に役立っていると見られる。例えば、国土安全保障省は「Homeland Security Centers of Excellence」という補助金プログラムを通じて年間8000万ドル以上の資金を全国の大学等のテロ対策や安全保障関係の研究プログラムに出資していると見られる。(U.S. News & World Report, November 6, 2006 issue.)

に関する主要な知識を大学等で学んだ多くの優秀な学生がインテリジェンス組織に流入することとなる。インテリジェンス・コミュニティは、基礎的なインテリジェンスに関する教育は一般の大学等にアウトソースすることが可能で、さらに従来 OJT で訓練していた職員についてもアウトソース先において一定の教育を受けさせればよい。したがって、各インテリジェンス組織内では、大学等では教育が困難なインテリジェンスに関する専門的、技術的、秘密に関わる事項についての教育・訓練に特化すればよくなる。

また、現在の情報機関は当面のインテリジェンスへの対応が主になっているようである。特に情勢の変化が激しい現代社会においては、政策担当者は今すぐに知りたい、いわば「すぐ知りたい (Need it now) 症候群」に陥っているため、長期的な分析が現場レベルにおいては困難な状況になっている。そのため、長期的な分析については、部外のコンサルタントや学者を活用することもできる。

アナリストには重要な分析に集中させるため、秘密度の低い事象の分析などについては、契約社員、元情報機関に勤務していた OB などに担当させるといった対策も考慮すべきである。この際、誰でもが軽易に活用できるインフォメーションを提供できるオープンソースセンターの活用は極めて有用であろう。

第3項 インテリジェンスの共有と保全のバランス

インテリジェンス組織を統合したからといって、インフォメーションやインテリジェンスが共有されるわけではない。なぜなら、統合は部門間の協力であるが、どちらかと言えばインテリジェンスを下から上へ吸い上げる性格が強く、共有は横の組織や上から下へと拡散する性格が強い。インテリジェンスの秘密保全意識もありなかなか、困難な問題である。

しかし、インテリジェンスのシナジー効果を考えれば、情報共有は極めて必要な事項で、それぞれの情報機関のみならず研究者などが個々に保有する専門知の多様性を活かしながら、同じ問題意識を共有することが重要である。その結果、重要な事態にも適切に対処できるものとする。

米国や英国におけるインテリジェンスの失敗の教訓からは、情報の共有の必要性が強調されている。その際、従来のニード・トゥ・ノウからニード・ト

ウ・シェアへと意識を変革する必要性が指摘されている。

2005年の時点で、グレゴリー・トレバートンとピーター・ウイルソンは、前年のインテリジェンス改革法について、それは「組織図を変えたものに過ぎず、真の改革は組織の文化を変えるものでなくてはならない。」と指摘している。トレバートンらは、論文では変えるべき組織文化が何かということを確認に示してはいないが、真の課題として「創造的に考え、事象に関する広範で実質的な専門知識を持つ分析官を育てること」としている。さらに「インテリジェンス・コミュニティの変革に関する流行のキャッチフレーズは、秘密から公開情報にわたるすべてのインフォメーションを活用する「マルチ・インテリジェンス（オール・ソース・インテリジェンス）」、「分析の融合」や「点と点を繋ぐ」などであるが、残念ながら、現行のシステムは、インフォメーションの区分化に偏向しており共有化はされていない。各情報機関は、自分たちのインフォメーションを統制し「ニード・トゥ・ノウ」の原則に基づいてアクセス権を付与している。しかし、分析における創造性は、そのようなアクセス権を保有していない人々からもたらされるであろう。なぜなら、彼らこそが専門家の見ていないパターンを見ているからである。」としている。情報を共有することにより専門家ではない視点の人からも事象を見ることにより新たな発見ができるいわゆるシナジー効果が期待できるというわけである。

2005年の時点では不十分とされていた情報の共有であるが、その後米国においては情報共有の文化が進展し、イラク派遣部隊などの第一線の情報要員すら、階級に関わらず秘密のインフォメーション（インテリジェンス）にもアクセスできるようになった。しかし、その行き過ぎた情報共有の結果として、米陸軍ブラッドリー・マニング上等兵は、2009年にイラクに派遣されてから2010年5月に逮捕されるまでの間に、戦場報告から外交公電に至るまで70万点を超える機密文書を収集して内部告発サイトであるウィキリークスに転送した。さらに、その情報は2010年以降、ウィキリークスによって順次インターネット上に公開されてしまった。

2013年8月21日、米軍事法廷はブラッドリー・マニング被告が、機密文書を漏洩したとして35年の禁固刑を言い渡した⁴⁹⁰。今回の量刑は、スパイ活動を行った米国民に対するものとしては近代史の中で最も重いものである⁴⁹¹。

ウィキリークスが大量の機密情報を漏洩した2010年の夏を境に、国務省は9.11以降、接続していた国務省の機密ファイルのネットワークへの国防総省のアクセスを禁じた⁴⁹²。外交公電のデータベースから遮断したのは国防総省が管理する「機密IP・ルーター・ネットワーク（SIPRNet:シパーネット）」と呼ばれる専用網である⁴⁹³。

また、CIAやNSAの職員として、米政府による情報収集活動に関わっていたエドワード・スノーデンは、2013年6月香港で複数の新聞社（ガーディア

490 2013年7月31日、8月22日 ウォール・ストリート・ジャーナル日本版抜粋)

491 2006年に国防総省の職員だったローレンス・フランクリンが親イスラエル団体にイランに関する極秘情報を流し、それが最終的にはイスラエル政府に渡ったとされている件では、13年の禁固刑が言い渡されたが、同氏の刑は最終的に10カ月の自宅監禁に減刑された。

492 菅原 出『ウィキリークスの衝撃 世界を揺るがす機密漏洩の正体』日経BP社、2011年、91頁。

493 「米国務省、外交公電を国防総省の専用ネットから遮断 内部告発サイトへの機密流出で」『日経新聞』（電子版）2010年12月1日。【ワシントン=弟子丸幸子】内部告発サイト「ウィキリークス」に米政府の機密公電などとされる文書が大量に流出した問題で、米国務省は情報入手経路とみられる国防総省の専用ネットワークから外交公電のデータベースを遮断した。国務省高官が30日、記者団に明らかにした。2001年の米同時テロを受けて他省庁との情報共有を推進してきたが、再発防止には物理的な遮断が必要と判断した。

外交公電のデータベースから遮断したのは国防総省が管理する「機密IP・ルーター・ネットワーク（SIPRNet:シパーネット）」と呼ばれる専用網。流出した25万点超の文書はシパーネットからダウンロードしたものと米捜査当局はみている。国務省高官によると、文書公開が始まる2日前の26日に措置をとった。

米政府は同時テロを未然に防げなかった反省から、省庁間の「縦割り」の弊害を除去する目的で国務省、国防総省、米軍、各情報機関の間の情報共有を進めてきた。国務省がシパーネットに公電のデータベースを接続したのも、この取り組みの一環だったとされる。結果的に機密公電にアクセス可能な関係者が大幅に増え、大量の公電漏洩を招くこととなった。

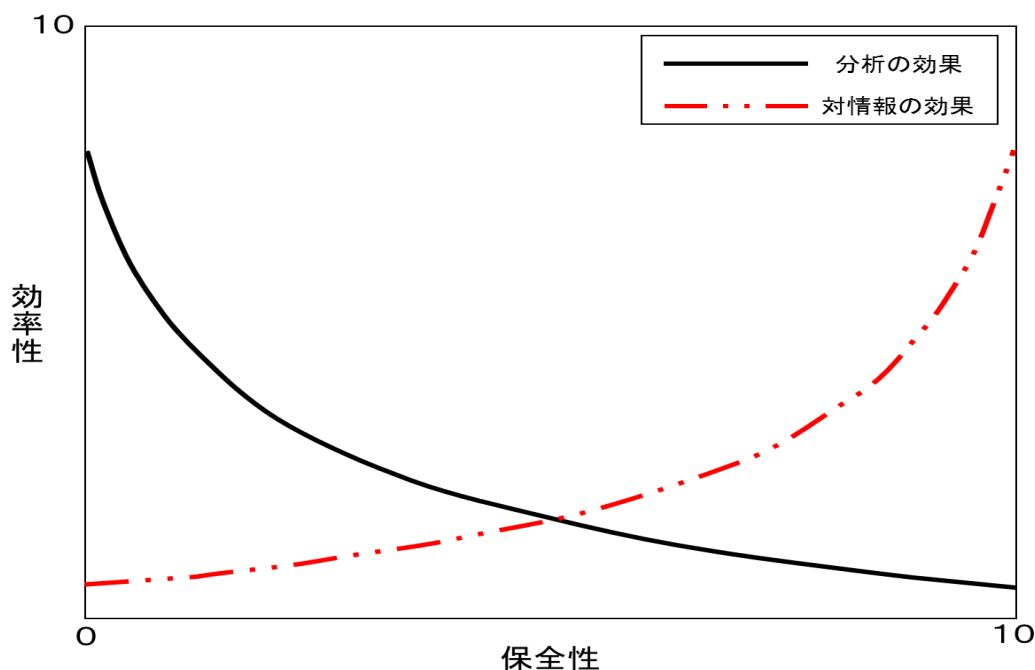
ン、ワシントン・ポストなど)を通じてNSAによる個人情報収集の手口を告発した。それらの報道及びそれら情報収集活動に対する国内外の批判を受けてオバマ大統領は信号情報収集に関する見直しを指示した。その後2014年1月17日には、信号情報活動に関する大統領指令(PPD-28)が発出された。その際のオバマ大統領のスピーチにおいては、個人のプライバシーの保護を強調するとともに、同盟国、友好国の指導者に対する盗聴は実施しない⁴⁹⁴としている。このため、NSAの活動の一部は制限を受けることとなるとともに、情報組織全般におけるセキュリティー・クリアランスの在り方についても検討されている。

インフォメーションの共有化を進展しすぎると、大量の情報が漏洩するといった今回のような事例が発生してしまう可能性があり、その反動として、秘密主義がより強く顔を出す可能性がある。このことを菅原出は、「ウィキリークスの暴露事件により、9.11後の情報共有のトレンドは終焉を迎え、「必要なことだけを知ればいい (need to know)」の文化が、インテリジェンス・コミュニティ内で急速に復活しているのである。」と指摘している⁴⁹⁵。

⁴⁹⁴ ただし、外国の指導者等に対する盗聴も安全保障上やむを得ないと判断すれば実施するとしており、実質的な方針変換はないと考えられる。

⁴⁹⁵ 菅原出『ウィキリークスの衝撃 世界を揺るがす機密漏洩の正体』日経BP社、2011年、93頁。

インフォメーションの共有による業務への効果とインフォメーションの漏洩を防ぐ保全の間には下の図のような相関関係がある。



Rob Jhonston “Analytic Culture in the U.S. Intelligence Community An Ethnographic Study” Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency, 2005. p12

図 53 保全と効果の相関関係

X 軸の保全性の尺度が 0 ということは、誰でもインフォメーションにアクセスできること、つまりオープン化し、完全に共有することであり、保全性の尺度の 10 はインフォメーションを一人の人間あるいは極めて少数の人に限定することである。インフォメーションの保全性を低くし、つまりオープンにすればするほど、インフォメーションが共有化され、シナジー効果が進展するなどにより分析の効果が高くなる。一方、インフォメーションの公開が制限されれば、分析の効果は低下するものの保全性が高まり対情報の効果は高まる。米インテリジェンス・コミュニティーにおいては 9.11 以前、対情報の効果に重点が置かれていたが、その後はインフォメーションの共有を重視し、分析の効果を高める方向へとシフトしたと考えられる。

また、冷戦時代とは異なりインターネットの発達などにより、オープンソースからかなりのインフォメーションを入手できる現代社会において、保全すべき秘密の情報そのものが占める割合は極めて低くなってきている。一説には、

オープンソースにより 90%以上⁴⁹⁶のインフォメーションが入手でき、分析が可能とされている。したがって、秘密にする部分はかなり限定されており、そこさえ秘匿していれば、情報共有がより容易になると考える。

多様化する脅威に対応するため、インフォメーションの共有によるシナジー効果を期待するには、ニード・トゥ・ノウではなくより広範な共有が必要と考えられる。では、単純に多くの人に知らせればよいのかと言えばそれでは、不十分である。そのためには、極めて当たり前ではあるが図 53 において、X 軸の保全性が 0 か 10 かの極端なケースの間に分析の効果と対情報の効果が交わる最適なポイントをインテリジェンス・コミュニティ内において追求し、さらにインフォメーションを保有している人は、必要なインフォメーションを必要な人に伝達する責任があるいわゆる「提供する責任 (responsibility to provide)」があるとの認識の下、情報共有を推し進めることが重要となるであろう。

ウィキリークス事件後の米国における、インフォメーションの共有と秘密の保護との関係をみれば、事件直後は、菅原出が指摘するような反動も見られたものの、その後極端なニード・トゥ・ノウ文化へ逆戻りしているようには見受けられない。それよりも、やはりニード・トゥ・シェアによるシナジー効果のメリットの方が優先しているように見える。また、政府がウィキリークス事件にいちいち反応しないことで、全体に与えるダメージを最小限に抑えるような対応をとっているように見受けられる。情報は必ず漏洩するということを考え、対策としての迅速なダメージコントロールが必要だということであろう。

第 4 項 今後の展望

人間が分析する以上、失敗は必ず起こり識者が指摘するようにインテリジェンスの失敗は不可避であろう。つまり、奇襲は必ず受けるということを前提として政策サイドにおける失敗に対する準備もインテリジェンスの向上と併せて

⁴⁹⁶ 英国の歴史家 A. J. P テイラーは、かつて情報機関が使用するインフォメーションの 90%は公開情報から入手できるとしていたが、CIA の分析官シャーマン・ケントによれば米国では、情報の公開が進んだことからその比率は 95%にまで増加したとしている。

Polmar and Allen, op. cit., p. 476

進めなければならない。このような施策に対し、ベッツなどは、奇襲に対する耐性を高める必要があると表現している。

従来の、米国におけるインテリジェンスの伝統的特性は、インテリジェンスと政策との間に厳格な境界線が必要、つまりインテリジェンスの客観性を確保して、インテリジェンスの政治化を避けるために、分析官は顧客から離れているというもので、そうすれば、政策サイドの影響は受けないとするものであった。しかし、状況の変化の激しい現代において、情報の共有や官僚制などを改善しようとする、インテリジェンスサイドが顧客である政策サイドと離れているままではうまくいかないと考える。今やカスタマーとインテリジェンスサイドの交流強化が必要である。その上で、インテリジェンスサイドは、政策サイドに耳触りのよいインテリジェンスだけを挙げるのではなく、日頃から、蓋然性は低いものの発生した場合に安全保障上重大な影響を及ぼすシナリオについても分析して提供することが必要である。想定外の予想を少なくし、政策サイドに蓋然性は低い安全保障上重大な影響を及ぼすシナリオについての対策も考えさせることで、最悪の事態や奇襲が発生した場合の耐性を高めることが可能になると考える。

さらに、インテリジェンス・コミュニティの大きな組織構造的な特徴である指揮官が二人いる状況の改善である。そのためには、コミュニティ全体としてマトリックス組織を編成することは困難であり、組織構造の改革だけでは解決できない問題点があることも指摘した。

ただし、現代の米軍における作戦においては、陸・海・空を統合する作戦は、今や常態である。統合任務部隊においては、作戦に適任の統合部隊指揮官が指名されその指揮下に作戦を遂行する。各軍種は、統合任務部隊指揮官の隷下に必要な部隊を提供し、統一指揮官の下で作戦を遂行する。そのための、ノウハウも洗練されている。インテリジェンス・コミュニティにおいても、必要なのは統合であり、次世代のインテリジェンスリーダーを作るための統合任務プログラムが推進されていることなどから、軍のやり方がうまく適応されて

いけば、改革が推進される可能性は高いのではないかと考える。

一方で、統合任務部隊のように特定の目的のために主導的にあらゆる戦力を集中する軍人主体の組織と、インテリジェンス・コミュニティーのように、国際情勢の動向に左右されるような受動的で文民が多い組織とは、構成職員の受け止め方にも異なる面もあり、軍のノウハウがそのまま取り入れられるわけにはいかないであろう。

DIA においては、従来の機能別的組織から、地域・機能別の情報センターなどマトリックス的組織への変革などがあり、これがうまく機能することが立証されれば、このようなやり方が、いずれインテリジェンス・コミュニティーに拡大することも考えられる。DIA における成功の可否が、米インテリジェンス・コミュニティーの改革の成否の一つの指標となると考える。

また、その他の課題については、2007 年頃 DNI 長官主導で推し進められていた「統合と協力のための 500 日計画」のように地道な施策の継続が重要であると考えられる。しかし、その後、余り報じられることがなく進展の状況は良く分からない。真の改革のためにはまだ時間を要することが予想される。

終章 総括と今後の研究の展望

世界でおそらく⁴⁹⁷最大の人員と規模の情報機関を有する米国において、なぜ、インテリジェンスの失敗が繰り返し起こるのかをリサーチクエスチョンとして研究してきた。結局のところ、本質的にはインテリジェンスの業務は、人間の行うことであり失敗は不可避である。しかし、それでもなお、問題点を洗い出し対策を重ねることで、失敗を局限する方法はある。

本章では、米国のインテリジェンス・コミュニティに見るインテリジェンスの失敗への対策と課題を本論文の要約の形で纏めるとともに、今後の研究の展望を記述する。

第1節 インテリジェンスの失敗

第1項 インテリジェンスの失敗とは

一般的にはインテリジェンスの失敗は、インテリジェンスに起因する失敗のことと考えられるが、実は失敗はインテリジェンスサイドのみならず、政策サイドにもある。インテリジェンスサイドが、いかに有益なインフォメーションを収集して分析し、質の高いインテリジェンスを生産しても、政策サイドにおいてそのインテリジェンスが無視されたり、恣意的に利用され失敗することもある。インテリジェンスの政治化などのように政策サイドからの圧力によりインテリジェンスサイドが政策サイドに阿った結果、失敗することもある。さらに、集団思考の例のようにインテリジェンスサイドと政策サイドがともに共通の間違った思考に陥り失敗することもある。

しかしながら、インテリジェンスには、そもそもそれ自体に失敗する要因が内在している。まず、あまり意識はされていないが、インテリジェンスには限界があるということである。インテリジェンスのユーザーは、情報機関にリクワイアメントさえ出せば何でも回答が出てくるように思っている節がある。特

⁴⁹⁷ 公開されている資料では、米国が最大だが、中国では海外に展開するエージェントなどを含めると数十万といわれる資料もある。また、予算も中国やロシアは欧米ほど明らかにしておらず明確な組織の人員や予算は不明である。

に政策サイドがインテリジェンスサイドに過度に期待することは、ある事象が将来どうなるかについての予言 (predict) である。インテリジェンスは、ありそうなシナリオや今後の動向についての分析を提供することはできるが、今後何が起こるかについて、確信を持って予言することはできない。それはそもそも不可能である。あえて、その不可能な理由を挙げるとすれば、①資金、資源、能力は有限であり、情報要求には優先順位がついているため全ての要求にこたえることはできない。②拒否された地域(denied area)へのアクセスは制限されている。③インテリジェンス・コミュニティのいくつかのシステムには技術的制約がある。④インテリジェンス・コミュニティは有用なインフォメーションを獲得する能力を維持しなければならず、そのためには情報の共有や特定の報告書の使用を制限することがある。⑤秘密工作が認められているインテリジェンス機関といえども、法律で禁止されている事項はあり、活動には制約がある、ということである。

また、インフォメーションの分析における失敗の一因となるのが、一般的に人間が持つとされるバイアス(先入観、偏見)の存在である。認知心理学においてバイアスとして知られる代表的なものには、集団思考 (group think) 、相手の過小評価、現状維持志向、ミラー・イメージング、確証バイアス (自分にとって都合のいいインテリジェンスしか集めないこと) 、アンカー効果、後知恵バイアスなどがある。

奇襲とインテリジェンスの関係でいえば、奇襲というのは概ね成功するため、正確に言えば成功したものを奇襲と称するため、インテリジェンスサイドは失敗の汚名を着せられるというパラドックスが存在する。つまり、いくら相手の動きを把握し、相手に関するインフォメーションがあっても奇襲を受ける。なぜなら、奇襲を行おうとする側は、相手に打撃を与える時期、場所、方法を自由に決定できる主導性を有しているし、常に相手の盲点や弱点を洗い出しそれを攻撃しようと計画するとともに、自らの企図を秘匿しようと最大限に努力する。また、欺騙行動を行い、相手を混乱させることも可能である。時に

は、その作戦が失敗する可能性が高くなる兆候が現れれば、直前にその作戦を取り止めたり、実戦を予定していたものを訓練として切り換えたりすることも可能である。つまり、成功した作戦のみを奇襲と呼ぶため、奇襲は回避できずインテリジェンスは失敗と評価されることになる。一方で、適切なインテリジェンスのお陰で奇襲を未然に防止できた例も多くあると思われるが、その場合は、結果として作戦が行われなかったか、成功したインテリジェンスが表面に現れないものも多い。当然その場合インテリジェンスの成功事例も表に出ないためインテリジェンスサイドが表立って素晴らしい評価を受けることはない。

また、奇襲を受けた側が、国民をもっとも納得させやすい理由として、敵等がそのようなことを計画しているとは知らなかった、分からなかったということで他の重大な問題や責任回避のため核心部分を秘密事項として公表せずに、多くの人が納得しやすいインテリジェンスの失敗として問題をすり替えている場合も十分に考えられる。現実にはインテリジェンスの成功のほうが多いが、インテリジェンスの失敗例は目立つことから、数が多いように見えるのである。

このように、まず前提として知識として及び活動としてのインテリジェンスそのものには、失敗の原因が内在していること、直接インテリジェンスサイドの失敗でないものもインテリジェンスの失敗とされることを理解すべきである。

第2項 インテリジェンスの失敗に関する事例研究

インテリジェンスの失敗には、そもそもインテリジェンスそのものに、潜在的に失敗の要因があるという前提の基に、①インテリジェンスサイド、②政策サイド、③両サイドに起因する失敗が挙げられる。

米国においては1947年以降本格的な情報組織を組織化してきたが、現在までの問題点はあまり変わっておらず、特に冷戦終結以降においては新たな脅威に対応できていない状況が見られる。インテリジェンスの失敗を区分すれば、以下のようになる。

① インテリジェンスサイドに起因する失敗

- 組織構造上の問題
- インテリジェンス組織文化の問題
- 分析業務の問題

② 政策サイドに起因する失敗

- 政策に不都合なインテリジェンスの無視（インテリジェンスの政治化の一部）
- 新たな脅威に対する認識不十分
- テロ対策が国家安全保障上の最優先事項ではなかった。
- インテリジェンスの政治化

③ 両サイドに起因する失敗

- 国民性などに内在するバイアス。特に、冷戦後は集団思考が強調
- 失敗の原因は多岐にわたるが、冷戦後のインテリジェンスの失敗からは、構造上の問題の指摘が多く見受けられる。

第2節 組織論・組織文化とインテリジェンス

第1項 組織構造の形態

近代組織論を創始した C.I.バーナード(1938)は、組織とは「2人以上の人間の意識的に調整された行動、または諸力のシステムである」と定義している。組織が発達していない時期には、天才的な人物が、一人でインテリジェンス業務を行うということもあり得たかもしれないが、現代のインテリジェンス業務は組織無くしては実施できない。

組織構造とは、一般的には組織における分業、権力支配、コミュニケーションのパターンであり、組織の成員の行動をコントロールし、組織内のパワー行使、意思決定、組織活動実行の枠組みを作り出す機能を果たすものである。

初期の組織構造論は、古典的管理論や官僚制組織論によって展開された。その組織の典型的なものとしては、官僚制的な組織構造であり、高度に集権化、公式化が進んだ没人格的な組織である。ところが1960年代に入ると経営学者たちは「どんな組織構造が最高の業績をもたらすかは、その組織が置かれた状

況ごとに相違してくるのではないか」と考え始めた。組織構造の典型的モデルは以下の4つである。

1 機能別組織（職能制組織）

トップマネジメントの意思がミドルを経てボトムに伝達され作業者に至る、縦の命令系統が直線的に貫かれた組織形態で、直線組織や軍隊式組織とも呼ばれる。機能別組織における設計の主要な基準変数（パラメーター）は、上司と部下の間の縦方向の分業（垂直的分化）と、機能別専門家という横の分業（水平的分化）、及び一人の上司が管理する部下の数「管理の幅」（span of control）である。管理の幅の多少によって全体としての組織のピラミッド構造がフラットになったり背の高いものになったりする。

機能別組織の利点は、指揮・命令系統が一元的で単純、メンバーの責任・権限が明快、資源の共通利用ができ経済的である。従業員が個々の専門性を高められるなどである。欠点としては、命令の到達に比べ上方向への情報のフローがうまくいかないことが多い、権限が過度に上位に集中するため意思決定が遅延する、各機能別の業務の評価が困難であるなどである。

2 事業部制組織

事業部（division）を構成単位とする組織形態である。事業部とは製品別、地域別、あるいは顧客別に関連職能を束ねた独立性・自主性の高い部門を意味する。各事業部内には必要な部門が含まれ、特定の事業領域に関する限り、独立企業のように行動できる。そのため、事業部制組織は別名「連邦的組織」とも呼ばれる。

事業部制組織の利点としては、事業分野毎に権限が分権化されているため、意思決定が迅速にできる。本社機構を構成する社長と本社スタッフは、事業部レベルを超えた全社的な問題に専念できる点である。欠点としては、事業部ごとの独立性が高いため複数事業部間の相乗効果の実現が難しい。経営資源の取り合いや情報の伝達漏れなど事業部間で軋轢を生じやすい。セクショナリズム

や会社全体より自部門の利益を優先させるという部分最適化が起こりやすい点などである。

3 プロダクト・マネージャー（PM）制組織

プロダクト・マネージャー（PM）とは、特定の製品ないしブランドに関する全てのマーケティング努力の調整を行わせることを意図したスタッフ機能のマネージャーのことである。その特徴としては、PMは通常スタッフ部門に属し、関連ライン部門に対して原則的には命令権限がないことである。PMは職務の遂行にあたって権限の行使ではなく説得によって関連ライン部門の協力を得なければならない。このことが、プロダクト・マネージャー制組織の最大の問題点と言われている。

したがって、PMが成功するためには、①トップマネジメントの強力な支持が必要であること、②PM自身が、市場についての洞察力、優れた企業家精神、広告と市場調査について専門的知識を保有し、積極的なコミュニケーター（伝達者）であること、③コンフリクト解消の手順が明確になっていること、④PMの現実的な業績評価基準があることが重要である。

4 マトリックス組織

マトリックス組織とは、機能別組織と事業部制組織の持っている利点を最適化しようとする構造である。機能別組織の特徴である専門性と事業部制組織の特徴である権限の分権を両立しようとする考えに基づいた構造である。さらに言うならば、マトリックス組織は、プロダクト・マネージャー制組織の問題点を克服するために、プロダクト・マネージャーにも命令権限を与えてみてはどうかという発想に立った組織構造である。

第2項 組織構造論のインテリジェンス組織への適用

1 組織構造の時代的変遷

組織構造の時代的な変遷を大きくとらえてみると、官僚制組織を基礎として1950年代初頭までは機能別組織が主流、1950年代以降になると、事業部制組織が増え一般化した。1970年代以降、一部は、マトリックス組織へと変化していく。こうしたマトリックス組織への変化の背景には、1970年代以降の企業を取り巻く国内外の環境の不安定性や複雑性の増大があり、それらは、企業に対し、重要な意思決定の再集権化や地域別・機能別・事業別の総合的管理の必要性をもたらした。マトリックス組織は、企業経営実践の知恵の中から生み出されたものであるが、これを採用する最も重大な理由は、組織の成長につれて組織構造が不可避的に官僚制化する中で、組織の柔軟性を確保するためとされる。

2 組織構造論的アプローチ

インテリジェンスの統合の必要性について考察する際、官僚制組織や組織の構造に関する研究からのアプローチは有用と考える。

ここで明確にしておきたいのは、組織構造の形態から見た集権化と分権化及び統合化の違いである。組織の規模が大きくなると業務の一部の決定を下位に委ね権限の委譲する必要があるが、そのことが分権化(decentralization)で逆に下位に委譲せず権限を上位に集中することが、集権化(centralization)である。統合化(integration)とは部門間の協力のことである。一般的に外部環境が安定していると、集権化された組織は指揮命令系統が一元的で単純である方が適する。その典型は機能別組織である。逆に、不確実な外部環境へは意思決定が速く環境に対応できる強みを有するとされる分権化された組織が適している。その典型は、事業部制組織である。しかしながら、分権化が進み過ぎると、部門間の密接な協力が必要になり高度な統合化が必要となる。そのような中で、特定の部門について統合化しようという試みが、プロダクト・マネージャー組織であった。しかし、これもプロダクト・マネージャーの権限が弱ければうまくいかないといった欠点を保有している。そこで、機能別組織と事業部制組織の持っているそれぞれの利点を最適化し、プロダクト・マネージャーの

権限をより強化したような構造として登場してきたのが、マトリックス組織である。マトリックス組織とは高度の分権化と集権化をバランスよく組み合わせたものである。企業を取り巻く国際環境の不安定性や複雑化の増大へ、いわゆるグローバル化へ対応するため民間企業は早くからマトリックス制を取り入れている。

つまり組織は、環境の変化が少ない場合は、集権的な組織が適しており、環境の変化が大きくなれば、機能別組織、プロダクト・マネージャー組織さらに高度の分権と集権を兼ね備えたマトリックス組織が必要となってくるということである。

このように、組織構造的に言えば、集権化（centralization）と統合化（integration）は、異なる概念であるが、インテリジェンスに関する議論では、インテリジェンスを纏めるといった場合、高度の分権化を残したまま集権化するという意味がなおざりにされ、集権化の部分が強調され統合と集権が同じように使用されているのではないかと考える。

3 インテリジェンス組織文化

さて、組織文化とは、その組織（団体）の機能を特徴付ける基本的な価値、基準、信条、そして慣習のことである。その組織の職員が仕事を実行するとき前提とする概念をいう。その力は強く、組織改革や主要役員の交代を経ても存続しうるものである。

特にインテリジェンス組織のように、その閉鎖性から組織文化が強く継承されるような組織は、組織文化そのものがインテリジェンス組織のあり方や組織改革に大きな影響を及ぼすものと考えられる。

インテリジェンス機関においては、職員は自分の仕事の詳細を組織外の間、あるいは「許可されていない」人物には話さないよう要求される。

「インテリジェンス・コミュニティの変革に関するはやりの修飾語は、秘密から公開情報にわたるすべてのインフォメーションを活用する「マルチ・インテリジェンス」「分析の融合」や「点と点を繋ぐ」などであるが、各情報機

関は、自分たちのインフォメーションを統制し「ニード・トゥ・ノウ」の原則に基づいてアクセス権を付与している。このシステムは、インフォメーションの区分化に偏向しており、共有化には適していない。しかし、分析における創造性は、そのようなアクセス権を保有していない人々からもたらされる。なぜなら、彼らこそが専門家の見ていないパターンを見ているからである。

つまり、創造性の欠如は、インフォメーションへのアクセス権を制限し、過剰に秘密にし過ぎて情報共有をしていないことにその一因があると指摘されているのである。

以上のようなことから、インテリジェンス組織の組織文化の一つは、閉鎖的で「秘密主義」ということができる。さらに、その秘密主義であるが故に、自らの組織が集めた貴重なインフォメーションや苦勞して分析したインテリジェンスを共有したくないという極めて人間的な欲求が生じる。「秘密主義」という特徴は全てのインテリジェンス機関に当てはまるものであり、社会主義国家などにおいては、さらにその傾向が強くなることは言を俟たない。

第3項 インテリジェンス・コミュニティとその類型

インテリジェンス・コミュニティとは、各インテリジェンス組織を寄せ集めたものであり、各インテリジェンス組織のインテリジェンスは、最終的には、最高指揮官のところに集まるわけであるが、インテリジェンス・コミュニティの長と各インテリジェンス組織との間に明確な指揮系統があるわけではない。

インテリジェンス・コミュニティのあり様として、大きく区分すれば、コミュニティの長が、インテリジェンス業務のみならず人事や予算にまで権限を持つ中央集権型とコミュニティの長を明確に持たず委員会が、最高指揮官のためにインテリジェンスを取り纏める委員会型さらに、どちらも取り込んだいわば両者の中間型がある。

本論文では中央集権型としてドイツ、ロシア、中国を、委員会型として英国、フランス、イスラエルを、中間型として日本を、また中間型から中央集権

型へと推移した組織を米国と分類して考察した。特に米国のインテリジェンス組織の問題点等を浮き彫りにした。

1 米国のインテリジェンス組織の歴史

米国陸軍におけるインテリジェンスの起源は、1885年に戦争省内に設置された軍情報部である。その後、米西戦争(1898)における軍の手際の悪さと、普墺・普仏戦争(1870-71)におけるドイツの戦争における手際の良さとを比較して反省し、ルート陸軍長官(1899-1904年在任)が、セオドア・ルーズヴェルト大統領(第26代 1901-1909在任)の時代に、ドイツ参謀本部をモデルにしてペンタゴンの始まりとされる新機構を作った。

海軍の情報組織は1882年「平戦時に海軍に役立つ資料を収集し記録する」ため、航海局(日本海軍の軍務局)の中に情報課が設けられ、初代課長にメンソン大尉が任命されたが、第二次大戦までは、極めて弱小の組織であった。

米国は、第二次大戦までは、軍を戦時または戦争に備えて設置し、戦争終結とともに組織を廃止するか、著しく縮小するパターンを繰り返してきた。情報組織も、軍と同様の認識で1938年までは主に戦争を契機として、必要に迫られ種々の情報組織が誕生しては拡大したり、消滅または縮小したりしてきた。情報体制と言えるほどのものは存在せず、当然インテリジェンス・コミュニティーもなかった。1941年7月11日、ルーズヴェルト大統領は、大統領令によりドノバンを長とする「情報調整官室(OCI)」を発足させた。その任務は、国家安全保障に関わる全てのインフォメーションを取り纏めて分析することであった。しかし、この情報調整官室発足は、その組織が軍事情報へ介入することを懸念した軍の反発を招いた。戦争省や軍は中央情報組織型情報体制に対抗する形で、1941年に陸軍情報部、海軍情報部等が英国型の合同情報委員会の米国版を設立するように勧告し、1942年に、陸海軍の情報部、国務省、経済戦争委員会さらに情報調整官室の各代表を加えた「統合情報委員会」へと発展した。そのため米国の情報体制は、「中央情報組織による情報体制」と「情報委員会による情報体制」という、いわゆる中央集権型と委員会型の二つの体制が

混在する状況となった。

第二次大戦後の1947年の国家安全保障法に基づき、各省庁間の情報活動における調整を職務とする中央情報組織であるCIAが設置された。

しかしながら、そもそもコミュニティーを取り纏め真珠湾攻撃のような奇襲防止のための警告を発するはずだったCIAは、1950年の北朝鮮による韓国侵攻を予測できなかった。1974年には、ポルトガルの軍事クーデター、インドの原爆実験の成功予測、キプロス紛争の予測にも失敗した。ウォーターゲート事件では、CIAの関与が疑われ、CIAが批判を受けその改革が検討された。ところが、1978年から1979年にかけてのソ連によるエチオピア、アンゴラなど複数地域での破壊活動の発覚やアフガン侵攻などソ連の脅威が顕在化、さらにイラン大使館人質事件など秘密工作の必要性が増大してきた影響などもあり、CIAの改革はあまり進展しなかった。

冷戦後の1992年2月、上院情報委員会のボーレン委員長と下院情報委員会のマカーディー委員長が、コミュニティーの再編を求める法案を提出した。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。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、予算・人事の両面で中央情報長官の権限の一部が強化された。

1994年にはエイムズ・スパイ事件が起こり、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。1996年に相次いで公表された各種調査報告書の結果は、共通して中央情報長官の一層の権限強化が重要であるとしている。しかし中央情報長官の権限の大幅な強化に関しては、再び国防総省の関係者を中心に反発が生じた。結局、1997年度の情報認可法で、中央情報長官は設立されず、コミュニティーのマネージメントに専念する中央情報副長官の職

を新設することで改革は終わってしまった。

2001年1月20日に就任したブッシュ大統領は、冷戦後の脅威が多様化し、冷戦構造下でソ連を主対象としていた情報組織が冷戦後の脅威に対応出来ないのではないかとの問題意識などから、包括的な見直しを行った。その内容は国防総省傘下の三つの情報組織である国家安全保障局（NSA）、国家偵察局（NRO）及び国家画像地図局（NIMA）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。しかしながら、これも国防長官の反対により実現しなかった。

しかし、2001年の9.11テロ、2003年のイラク戦争の教訓から2004年12月には、「インテリジェンス組織改革及びテロ防止法」が成立した。その結果、それまでCIA長官が兼務していた中央情報長官職に代えて、インテリジェンス・コミュニティーの取り纏めに専念する国家情報長官（DNI）が、2005年に新設されることとなった。

米国の情報機関はDNIを頂点に、17の組織で構成され総勢約20万人（2009年）、予算668億ドル（2015年度）である。主要な組織は対外情報機関として中央情報局（CIA）、軍事情報を担当する国防情報局（DIA）、世界的規模でシグントを担当する国家安全局（NSA）、国内の防諜や対テロなどを担当する連邦捜査局（FBI）などがあり、主要国で必要とされる機能を網羅している。

2 米国のインテリジェンス文化の特徴

米国の情報体制は、設立当初中央情報組織による情報体制と英国型の情報委員会による情報体制という二つの体制が混在する状況となった。部分的に手本とされた英国では、14世紀エドワード三世の治世下で歴史上最古といわれる情報組織が設立され、歴史的な国難を乗り越える過程で政府の各組織間でコリアリティ（同輩的協力関係）といった文化が生まれた。しかし、同じ英語圏であるにもかかわらず英国型の情報組織は米国には根付かなかった。

米国の文化的特徴は第1に、米国社会全般における個人主義的な気質や独立主義的な気質を反映したものと考えられるが、英国の場合とは逆に「コリア

リテイや合意形成を厭う文化」が政府内に見られる。このような傾向は「分離主義的」あるいは「官僚主義的・縄張り主義的」な組織文化につながっている。第2に、米国のインテリジェンス・コミュニティーは、英国と比較しても関係機関が多く仕組みも複雑である。そのことから、関係組織間の権限争いや官僚主義的競争が比較的起きやすくその結果として「効果的・協力的な統合が実現し難い」組織文化がある。

第4項 組織論からみたインテリジェンス組織の特徴

1 指揮系統の二重構造

西側主要国の情報機関は、基本的には本来軍事情報の収集のため創設されていたが、特に第一次大戦以降、軍事だけでなく政治、経済など幅広いインフォメーションを収集する必要性が生じた。そのため、それぞれの情報収集機関が有しているインフォメーションを効率的に集めること、また、政府として一貫した政策や戦略を作成してそれを遂行するためには、各情報機関が有するインテリジェンスを取り纏めることが必要になってきた。そこで各国は各情報機関の活動を調整し、情報の一元化を図る目的でインテリジェンス・コミュニティーを設置している。

しかしながら、各情報組織の長にはその上部にそれぞれの長がいるため、インテリジェンスの流れを見れば、各情報組織の直属の長とインテリジェンス・コミュニティーの長との二重構造になっている。両カスタマーのリクワイアメントが全く同じならば、問題はないが一般的には、両カスタマーのリクワイアメントは、異なり、仮に同じようなリクワイアメントであったとしても求められる内容のレベルが異なる。そのため、資源（情報収集手段、要員など）が限られているそれぞれの情報機関では、業務に優先順位を付けざるを得ず、要求への回答の時期などについて「インテリジェンス・コミュニティーの長と情報機関の上司の長との間に軋轢が生じることが通常である。

2 官僚制組織としての特徴

インテリジェンス・コミュニティーは、まさに官僚制組織の典型であり、官僚制の持つ特徴を有している。したがって、官僚制の持つ利点（順機能）と欠点（逆機能）を保有していることになる。

官僚制は、組織の成員の行動は方針、規則、手続きによって整合的であり、職務は明確に規定されるので、職務間の重複やコンフリクト（利害対立）がない。採用、昇進は専門的知識技能に基づいており、組織の成員はそれぞれの職務に専門化されているので、職務の専門知識・技能を発展させられる。個人の特性にかかわらず、誰でも同一の役職を遂行できるため、組織の継続性が維持できるといった利点を有する。官僚制はこれが、採用された当時は画期的な発明であった。

しかし、時代を経るにつれ次のような欠点、つまり官僚組織の逆機能が指摘されるようになってきた。行動を標準化し統制するための規則が一人歩きし、その結果、変化した状況に対応できない。また、規則は処罰を免れるための最低水準の行動を規定するので、組織のメンバーは最低許容行動を知るようになり、特に不確実性に直面した場合や特別な努力が必要な場合においても、規則通りにやっていたら、その行動を非難されることはないということになる。また、人間関係の非人格化を強調するため、個人のニーズや状況を配慮しないで一般的規則の適用を図ることになり、顧客中心のサービスを発揮できない。革新に必要な、建設的なコンフリクトすら組織上正当と認められにくいという指摘である。つまり、官僚制そのものが革新を阻害しているという状況になってきた。

米国の情報組織においても、真珠湾攻撃以降各情報組織が急速に発展し、インテリジェンス・コミュニティーが確立されても、各情報組織が統一見解もなく各個にインテリジェンスを政策サイドに報告するなど、過度の分業と専門化が推進された。これが、ストーブパイプ（縦割りやセクショナリズムと同意）といわれる問題である。これは、官僚制の結果生じる現象であるが、特にインテリジェンス・コミュニティーにおいてストーブパイプが発生する理由として

は、①すべてのテクニント（技術情報）及びヒューミンント（人的情報）組織においては、収集から配布まで一貫して流れる一体のプロセスをなしていること。②それぞれの収集組織は、他の収集組織とは収集手段がまったく異なっており、情報要求に応えるためにお互いに競いあう。つまり、他の組織より正確でより早くインフォメーションを収集してインテリジェンスを配布することで、組織の存在意義を示し、それが予算を継続的に確保する手段となるのである。このことは、結果として全組織が同じ問題に関心を示す「ボールへの集中」の状況も作り出す。③秘密の保全を強調するあまり、必要なところ以外には知らせないという「ニード・トゥ・ノウ」の原則が働くことである。さらに、特定の収集組織内においても、それぞれ別の計画やプロセスが独立して動き、互いの活動について理解していないため「ストーブパイプの中のストーブパイプ」という現象を生み出すこともある。

特に冷戦後の国際環境の変化に伴い、組織内における官僚制の弊害がより強く指摘されるようになってきた。強固な官僚制に立脚していたソ連のシステムを監視する上では、それに対応した官僚組織を作ればインテリジェンス組織は完璧だった。しかしながら、冷戦後に顕在化してきた新たな脅威、特に官僚組織とは対極にあるテロリストのような相手には対応が極めて困難になってきたのである。

3 インテリジェンスの対象範囲と費用対効果

第二次世界大戦が終わるまでは、米国のインテリジェンスの対象は主に敵国に対するものだった。冷戦中は、ソ連を中心とする東側に対する情報収集活動を中心にしながら、時代を経るにつれインテリジェンスの対象範囲とインテリジェンスの責任は逐次拡大されていった。収集地域や収集の対象が拡大すれば、組織やコストも拡大する。しかしながら、国益に関係するような自体が起こるまでは、必要とみなされない地域もある。つまりいざというとき必要だが、その時がいつかは分からず、担当の分析官が一度も活躍しない場合もあり得るため、巨大な情報組織を持つことは、費用対効果の面から見れば非効率的

である。また、担当の分析官のモチベーションをいかに維持するかといった問題も生じる。このような点は、利益追求を優先する民間企業と公的な役割を優先する政府機関の根本的な設立意義の違いだといえる。公的な組織においては、コストパフォーマンスが悪いからと言って、簡単に切り捨てたり、止めたりすることはできない。しかしながら、官僚機構は往々にして前年を踏襲することが多い。国際環境が大きく変化している現状では、もはや過去と同じようなやり方では通用しない部分があり、脅威に応じて組織を柔軟に変化させたり情報収集、分析の重点を変更したりと、資源が限られているが故に経済的効率性や費用対効果は重視されるべきである。

4 管理機能不十分（総合、統合、調整、指令）

野中郁次郎は、経営管理を「組織の有している能力（資源）を、状況のニーズに適応させながら、組織目的を達成していく過程（活動）である」と定義している。インテリジェンス組織は、それぞれの組織ごとにはこのような認識があると考えられるものの、インテリジェンス・コミュニティーという各組織の集合体になると明確な管理機能が不十分と考えられる。

インテリジェンス・コミュニティーには、統合する機能さらに、仮に各種情報機関から上がってくるインテリジェンスを統合できたとしても、それを総合的に判断できる機能がなければ、政策に役立つ適切な判断はできない。

したがって、それぞれの情報機関のみならず研究者などが個々に保有する専門知の多様性を活かしながら、同じ問題意識を共有することが重要であり、重要な事態に対処するとともに、その知識を輕易に共有できるシステムが必要である。

5 プロイセン参謀本部のインテリジェンス組織への影響

現在の主要国の参謀組織は、歴史的にプロイセン参謀本部の影響を大きく受けている。そのことは、その良い面だけでなく、悪い面も取り込んでいるということである。そもそもプロイセン参謀本部を創設する時点で、その組織を現

地司令官支援型の情報中枢にするのか中央統制型の作戦中枢にするのかの議論があったが、十分な検討を経ないまま、作戦中枢型になった。インテリジェンスの観点から言えば、作戦正面が主でインテリジェンスは脇役である。また情報量が少なく組織の規模が小さいうちは、インテリジェンス組織内の各セクションも個人的なつながりなどで比較的連携が取れていたようだが、組織が拡大するにつれ、セクショナリズムの弊害が表面化するようになってきた。

そもそも、プロイセンにおいて作戦中枢型と情報中枢型の二つの案が対抗していたにもかかわらず、それらの長所及び短所が十分検討されないままに、組織を編成してしまったところに問題があった。これは、当時のナポレオン戦争の進行による事態の切迫化により暫定的に機関を設置し、インテリジェンス・サイクルを回すことが優先されたためである。事態の切迫化によって従来の軍事機構の組織化の自然な流れを、一部断絶化する形で急ごしらえの組織が作られ、構造的欠陥がそのまま定着したのである。一度設置されるとナポレオン戦争が終結しても改めて検討されることはなかったのである。

6 主要国のインテリジェンス組織構造と機能

主要国のインテリジェンス・コミュニティは、対外情報機関、防諜組織、軍事情報機関の三つを基本単位として構成されている。どの組織を重視して発展させてきたかについては、その国の歴史的背景により異なるが、概ね共通的な事項としては、情報機関は軍事組織を基本として発展してきたため組織構造の形態としては、当初は機能別であり、組織が複雑になるにつれそれぞれの情報機関が独立的に活動する事業部制へと移行してきた。

また、インテリジェンス活動には、情報収集活動、対情報活動、秘密工作活動があると考えられるが、主要国は、それぞれ対応する組織を有している。さらに、情報収集活動の結果として、各組織から上がってくるインフォメーションやインテリジェンスを取り纏める組織を有し、サイバー戦組織をインテリジェンス・コミュニティの中に有している。また、インテリジェンスに関する共通教育機関を有している。民主主義国家においては、インテリジェンス組織

が暴走しないように監視機関が存在し、独、仏、英、米においては議会が、監視している。但し、そのような情報機関を監視する組織は、ロシアや中国においては見られない。

第3節 米国におけるインテリジェンス組織の問題点の解決策

米国のインテリジェンス組織には、そもそもプロイセンの情報組織の流れを汲んでいるが故の官僚制の問題、さらに平時には情報組織は不必要とする文化的な問題などがあり、それらを背景に主として組織の構造的・機能的な問題点が見て取れた。

冷戦時代は、米国にとっての脅威の対象は、ソ連を中心とする東側陣営であり、対立による緊張の度合いは変化したものの、国際環境の構造的変化は少なかった。一方で情報技術の進歩は著しかった。そのような状況下では、情報技術に依存した組織で組織構造の形態としては、それぞれの技術的情報収集手段を活用できる分権化されたいわゆる事業部制組織が適していた。しかし、冷戦後は脅威が多様化し、分権化された組織を統合する必要性が生じてきた。

民間企業では、環境の変化に適応しない組織は、どんどん潰れ新たな組織が新生されていったが、官僚組織であるインテリジェンス組織はさすがに潰れることはなかったものの、それでも環境に対応する必要性には迫られていた。しかし、いわゆる官僚制の保守性が働いていたため改革できない状況が続いていた。その問題点を一挙に表面化させたのが、9.11 やイラク戦争におけるインテリジェンスの失敗であった。

組織論的には、変化する環境に対応するためには統合が必要である。民間の大企業では、ビジネスのグローバル化の波に伴い統合化は早くから取り入れられていたが、インテリジェンス組織では、歴史的にインテリジェンス組織を統合する必要性があるとする意見と統合は必要ないとする意見が真っ向から対立していた。

第1項 組織統合必要論 v s 組織統合不要論

エイミー・ゼガートは、ソ連邦の崩壊から9.11までの間の6つの超党派特別委員会3つの政府のイニシアティブ、3つのシンクタンクによる米インテリジェンス・コミュニティー及びFBIの対テロ成果に関する調査結果を調べた。それらの報告書は、インテリジェンスの課題や問題に関するさまざまなことに言及しているものの、もっとも重大な共通のテーマは、大きな変革の必要性であったと指摘した。したがって、政策決定者は、年々高まりつつあるテロリストの脅威に適応するためには、インテリジェンスに関連する組織的な大きな変革が必要なことは、9.11の前に十分に理解していたものとしている。

各種報告書における共通的な主要な問題点には、以下の4つが挙げられる。1番目はインテリジェンス・コミュニティーの結束性、または統合性が欠如していること。2番目は、インテリジェンスに関係する官僚や政策決定者は、インテリジェンス業務の優先順位の決定に十分な注意を払っていないこと。3番目は、テロリズムとの戦いにおけるより積極的なヒューミントの努力の必要性である。4番目は、人事上の問題でこれは特別で広範な分野であるが、その中でも2つの共通テーマが緊急課題である。1つは、外国のテロリズムのような直面している拡大しつつある脅威に対する必要な技術を持つ職員が不足していること。2つ目は、情報将校は、自分の母体とする組織へのみ非常に長い間とどまっていることである。

これらを踏まえたうえで、ゼガートは、米国の情報機関が冷戦後の環境の変化に適応できなかった三つの要因は、①内部的な改革を困難にしている組織というものの本質、②改革の執行組織の行動に反するように機能する大統領や議員、及び政府官僚の合理的な自己利益の追求、そして③法的な改革に対し高い障壁となっている連邦政府の断片化構造であるとしている。そして、これらはテロ改革法が施行され、2005年に国家情報長官が創設された以降（2007年の時点で）においても未だ不十分だとしている。また、インテリジェンス・コミュニティーは、冷戦後はもちろん冷戦中においてすら、結束して業務を遂行し

たことはない。そのため、インテリジェンスの改革のためには、中央集権化が必要であり中央集権化するのもしないのかではなく、むしろ何をいかにどの程度中央集権化するかが問題であると主張している。

1 組織の統合不要論

一方でインテリジェンス・コミュニティーを長年にわたって研究してきたジェフリー・リッチェルソンは、インテリジェンス改革の度に出てくる国家情報長官構想を厳しく批判してきた。理想的なインテリジェンス・コミュニティーという意味において、周期的に起こる CIA または他の省庁から独立した国家情報長官を設立するという提案は、表面上魅力的であるが、恐ろしく悪い考えである。国家情報長官に関する多くの提案は、組織の重大な混乱という犠牲を払うか、実際は益よりも害をもたらすと主張する。インテリジェンス・コミュニティーは、インテリジェンス組織の運用において良かれ悪しかれ、50年以上の歴史と経験を持つ。その歴史と経験は、うまく機能し、いたずらに手を加えられるべきではない。また、臨機応変的なインテリジェンス・コミュニティーは、進化の過程の生き残りで見做すこともできる。リッチェルソンは、中央集権化は情報組織にはなじまず、国家情報長官制度の設立は、インテリジェンス・コミュニティーを中央集権化させるための後退行動であると主張する。国家情報長官(DNI)制度の設立により予想される問題は、CIA 長官が兼務する中央情報長官よりもはるかに権力が低下することであり、結果として DNI は CIA、NSA、DIA をコントロールしようとするための手段がなくなってしまう。大統領のインテリジェンス上のアドバイザーとして機能するためには、DCI が、政治、経済、軍事そして科学に関するテーマを含む全ての機能的分野に関する収集、評価、結論に関する CIA の機能に速やかにアクセスでき CIA をコントロールできることが必要不可欠であるとしている。

結局 2005 年に DNI は創設されたが、リッチェルソンは、9.11 の個人的な失敗をうやむやにし、全てを組織のせいにして過度の中央集権化を進めることの弊害や、CIA が DNI の直属でなくなったことによる弊害などについて鋭く警鐘

を鳴らしている。

両者の意見の違いを端的に述べるならば、一方は、インテリジェンスの失敗を回避するためにはより一層の中央集権化が必要であり、もう一方は、インテリジェンス組織は、今まで比較的うまくいっており、中央集権化には馴染まない。失敗の原因は他にあるのに、下手にいじくりまわして中央集権化を強くする必要性はないと主張しているのである。

2 インテリジェンス組織の統合の必要性

従来の米国のインテリジェンス・コミュニティは、情報収集の対象がソ連であった。ソ連自体がまさに官僚的組織の塊であり、不確実性はすくなかった。しかしながら冷戦終結後は、インテリジェンス・コミュニティの対象は、テロや地域紛争など不確実性の高いものへと変化していった。官僚制はそれが考え出された当時は、合理的に業務を遂行するための最適の制度であったが、次第にその逆機能（欠点）が目立つようになってきた。特に、環境の変化には迅速に対応することが困難な制度となってしまった。組織論的に見れば、不確実性が高い産業分野では、高度な分化と統合が同時に達成されている場合に業績が高いとされる。統合とは、環境のニーズに一致して協力するために必要な部門間の協力状態の事である。

インテリジェンス・コミュニティは、冷戦期間に高度な分化がなされ、コミュニティは拡大したが、それをよりよく機能させるためには統合が必要である。その意味ではインテリジェンス・コミュニティを統合すべきとの意見は、理論的には適っていると考える。

第2項 米インテリジェンス組織の統合

1 国家情報長官制度の概要

2004年12月米国連邦議会において「インテリジェンス改革法」が成立し、同法にもとづき従来の中央情報長官（DCI）に代わって、国家情報長官（DNI）制度が認められ、2005年4月21日初代の国家情報長官として、前駐イラク大

使だったジョン・ネグロポンテが就任した。国家情報長官の設立は、9.11 やイラク戦争の教訓として導き出された結論の一つであり、いわば改善策の核心と言えるものであり、その主目的はインテリジェンス・コミュニティーに統合をもたらすことであった。

2 国家情報長官の基本的任務等

国家情報長官の地位は、「インテリジェンス・コミュニティーの長」であり主要な任務は「国家安全保障に関わるインテリジェンス事項について大統領、国家安全保障会議、国土安全保障会議に対する首席アドバイザーとして行動する。」となっている。これは、旧制度の中央情報長官に代わるもので、首席アドバイザーとしての役割が旧制度の大統領に対するものから、国家安全保障会議、国土安全保障会議も含むものへと拡大している。

新制度では、「国家情報長官がCIA 長官またはインテリジェンス・コミュニティー内の他の機関の長を兼任することを禁じる。」としている。旧制度では中央情報長官は、CIA 長官が兼務していたが、兼務により任務過多とされていた中央情報長官の業務を軽減し、国家情報長官としての本来任務に専念させるとともに、出身母体組織（中央情報長官の時はCIA であった）への優遇や影響を受けないための配慮がなされている。

従来、中央情報長官はインテリジェンス・コミュニティー内の各機関のための情報関心事項及び優先順位を確立するとなっており、情報の収集についてのみしか権限が与えられていなかった。しかし、国家情報長官は、インテリジェンス・コミュニティー内の各機関のための情報関心事項及び優先順位を「決定し、これら機関の情報収集・分析・配布作業を管理・監督する。と分析や配布作業の管理や監督にまで任務が拡大されている。

3 予算に関わる権限

インテリジェンス予算は、国家インテリジェンス計画（NIP）と軍事インテリジェンス計画（MIP）からなり、軍事インテリジェンス計画は統合軍事インテ

リジェンス計画(JMIP)と戦術インテリジェンス及び関連活動(TIARA)を含んでいる。NIPは、複数の機関にまたがる計画と非軍事的性格の計画からなる。

MIPは国防総省と各軍のインテリジェンス計画からなっている。

インテリジェンス改革法は、中央情報長官が利用できなかったいくつかの新しい予算権限を国家情報長官に与えている。

- ・国家情報長官は、「国家インテリジェンス計画予算を策定し、決定する」権限を与えられている。

- ・国家情報長官は「予算の効果的な執行を確実にする」と「履行及び執行を監督する」権限を有している。

- ・国家情報長官には支出を省庁以下や局レベルに直接「配分する」または「割り当てる」権限がある。そのことは、国家情報長官に対し支出に関するさらなる権限を与えている。

- ・行政管理予算局(OMB)長が、内閣レベルの機関に対し(インテリジェンス・コミュニティ内の各組織を含む)議会在承認した予算を配分、または指示する際に、国家情報長官に特別な権限を与えている。この変更は、国家情報長官のインテリジェンス・コミュニティの支出に対するコントロール力を強化するために計画された。

4 人事に関わる権限

国家情報長官は、行政管理予算局長の承認を条件にインテリジェンス・コミュニティ内の人員を重要であると考えられる分野に二年を超えない条件で異動させる権限を有する。中央情報長官の場合は、人員を異動させる際、それらの人員が所属する省庁の長の許可も得なければならなかったし、期間も一年以内であった。

国家情報長官は、中央情報官に比べて任命に関する権限が拡大している。国家情報長官は、国家情報首席副長官及び中央情報局(CIA)長官を大統領に推薦できる。さらに中央情報長官の場合は、国防長官の隷下にある国家安全保障局(NSA)長官、国家偵察局(NRO)長官、国家地理画像局(NIMA)長官だけが

その同意が必要であったが、国家情報長官の同意は、エネルギー省や国土安全保障省などの高官にも必要とされ、その権限が拡大している。中央情報長官の時は、仮にその同意が得られなくても、国防長官はその旨を推薦状に記して大統領に推薦することができたが、各省庁の高官人事は国家情報長官の事前の同意がなければ、大統領に推薦できないことになった。

5 国家情報教官の権限・役割のさらなる強化

2008年7月31日に発令された行政命令第12333号（修正命令）では、数十年ぶりに抜本的な修正がなされた。同修正では、2004年のインテリジェンス改革法制定による情報機関の再編に伴う同行政命令を現状に適合させるとともに、インテリジェンス改革法よりさらに国家情報長官の権限及び役割が強化されている。

（１） 情報の収集、分析、共有等に関する指針を策定する権限を付与

国家情報長官は、インテリジェンス・コミュニティー全体にわたる、インテリジェンスに関する政策及び手続を策定する。特に情報収集に関しては、同コミュニティー内の機関間で役割を調整し、収集の優先順位を設定することができる。

（２） インテリジェンス・コミュニティーの各組織等が外国の情報・治安機関、国際機関などとの情報交換に関する権限強化

従来外国政府やそれらの情報機関等との協力に関する権限は、CIAが一元的に有していたが、2004年の国家安全保障改革法では、それを国家情報長官に付与することとなったが、行政命令12333号（修正）では、さらに外国政府や国際的機関との合意に関する指針を作成することなどが示されている。

（３） 情報機関の高官の任命及び罷免に関する権限の拡大

関係省庁の長は、国家情報長官に対して推薦しその同意を得なければならない職務として、国土安全保障次官（情報・分析担当）が追加、国家情報長官との事前相談する必要がある職務として国防次官（情報担当）、陸・海・空軍及び海兵隊の情報組織の少将以上の軍人の長、沿岸警備隊の情報担当副隊長及び、司法次官補（国家安全保障担当）などが追加されている。さらに、インテ

リジェンス改革法 2004 にはなかった然るべき職員の罷免についての権限が追加されている。

また、関係省庁の長が任命した個人に関しては、国家情報長官は罷免を要求できる。陸軍、海軍、空軍、海兵隊の情報組織の軍人の長については、国家情報長官は、国防長官に罷免を勧告することができる。

これらは、「インテリジェンス改革法の規定が不明確であるためインテリジェンス・コミュニティーの長としての国家情報長官の権限が十分に発揮できていない」との批判に対応するため、特に CIA 長官に対する国家情報長官の権限の優位性を明確に行政命令に規定したものと見られている。

6 システムによる情報共有

米国の情報関係部門では、関係者がウィキペディアのような誰でもがアクセスでき、適切な知識を追加・修正できるインテリペディアと呼ばれるシステムにより情報共有を行っている。報道によれば「CIA が運営する「インテリペディア」では 37,000 人の CIA、FBI、NSA、その他の連邦政府の情報機関の職員が情報を共有し、パスワードで保護されたこのウィキのウェブ上でお互いトップシークレットの情報の確度の格付けまで行っている。」

A スペース (A-SPACE、または Analytic Space) は、インテリジェンス・コミュニティー内の全ての分析官達の共通のバーチャルな作業を行う場 (ワークスペース) で、省庁間のデータベースにアクセスしたり、意見交換したりすることができる。そのことにより、理論的には、インテリジェンス・コミュニティー内の全分析官による共同作業が可能で、考え方や情報を共有することができる。2007 年 12 月頃から運用されている。

7 オープンソースセンター(OSC)の設立による収集の変革及び情報共有

オシントはだれでも軽易に入手できることから、従来は専属の収集機関がななく処理担当者もいなかった。分析担当官自らが収集も行うことを期待されていた。また、インターネットの発達により軽易にかつ膨大なインフォメーションを収集できる反面その正確性について問題もあり、取り扱いが軽視されてきた部分がある。しかし、イラクの WMD 問題の教訓などから、公開情報の重要性が再認識された。

オープンソースセンター（OSC）は、CIAのFBIS（Foreign Broadcast Information Service）を中核として、2005年11月1日に国家情報長官直轄の組織として設立され、米国政府の公開情報のためのセンターとして機能している。OSCは毎日、公開情報から得られるニュースなどの翻訳、書写、分析、報告、ビデオの編集、空間地理情報など大量の2,300を超えるプロダクトを作成し、関係機関等へ配布している。

OSCの設立は、各機関や個人で行っていた公開情報の収集を一括して行い各情報機関で改めて公開情報を収集する手間を省き、従来それに充当していた労力を情報分析などの本来の業務に充当することができるようにしている。さらに、それらの公開情報を各情報機関や関係機関の共通の土台として秘密区分にとられることなく軽易な意見交換を行うことを可能としている。

第3項 米国のインテリジェンスの問題点は解決したのか

1 国家情報長官設立に関する評価と課題及び対策

国家情報長官の設立後の評価には賛否両論がある。国家情報長官設立により、従来の中央情報長官のように他の情報組織と兼務することなく、インテリジェンスの取り纏めに専念することができる環境になり、従前よりはインテリジェンスが取り纏められているものとする。

しかしながら、現在のインテリジェンス・コミュニティは、依然として「国家情報長官（DNI）が統括する非軍事系のインテリジェンス機関（CIA、FBI等）のグループ」と「実質上国防長官が統括する軍事系のインテリジェンス機関（DIA、NSA等）のグループ」に二分されている。これこそは、ジェフリー・リッチェルソンが指摘するようにインテリジェンス・コミュニティの本質的な問題であり、インテリジェンス・コミュニティを、国家情報長官により一つの組織のように取り纏めることには限界がある。

組織論的に見るならば、米国のインテリジェンス組織は、第二次大戦後からソ連崩壊までは、インテリジェンスの失敗があるたびにインテリジェンスの統合が問題になったものの、基本的な国際環境には大きな変化がなかった。中央（または国家）情報長官に強い権限を付与する提言は、大きな失敗の都度何度

かなされたが、国防総省の強い抵抗にあった。

それでも、冷戦期は米国に対する脅威は明確でありかつ対象国の機構が極めて官僚的であったため、米国のインテリジェンス組織も従来の延長型の官僚組織で対応することができた。しかしながら冷戦終了後、9.11 テロとイラク戦争においてインテリジェンスの大きな失敗が明らかになることで、従来のインテリジェンス組織では、冷戦後の脅威に対応することが困難になったことが明白になり、インテリジェンスの統合化の必要性に迫られた。しかし、国家情報長官制度の必要論と不要論についての代表的な意見の対立は、良く見ると中央集権化について議論されている。対策についても権限の強い国家情報長官を作ること重点が置かれている。

しかし、実際に必要なのは、統合化なのである。中央集権体制を強化するためには、強力かつ巨大な中央組織が必要であるが、それでは多様な外部環境へ対応するために変化した分権化の利点をなくしてしまう。より多様な外部環境へ対応するための統合化とは、集権化と分権化の利点をバランスよく取り込むことなのである。

部門間が統合するアプローチとして、ガルブレイスは、簡単な統合形態から複雑な統合形態までを9つの段階に区分しているが、米国における国家情報長官の設立は、ガルブレイスのいうところの8の段階の「統合者を設置する」であることが分かる。したがって、統合のアプローチの視点からは、理想的には9の段階の「マトリックス組織構造を採用する」のが望ましいため、米国のインテリジェンス組織の統合は、まだ不十分であるということが言える。従来はDCI や DNI の権限を強くし中央集権化を志向してきたが、実は統合運用する機能の充実が求められているのではないだろうか。これを企業などの商品開発に例えるならば、技術、商業、管理などといった異なる組織から集めた人的資源を上手くコントロールし、既存の技術や製品を有効に活用して新たな商品を生み出すこと、そしてその成果を各組織に還元させることがマトリックス組織には求められていると考える。

もつとも、マトリックス組織構造の実現には困難が予想される。なぜなら民間企業においては基本的には最高責任者や社長といった一人の下で組織が成立するが、インテリジェンス・コミュニティでは、その二重指揮系統が実現のネックになると考えられるからである。現実的で可能な選択肢としては、各情報組織内において、それぞれの長の権限でマトリックス組織を編成することであろう。また、統合を押し進めていけば、それに伴う組織間の対立や摩擦が発生するという新たな課題が発生する。

2 官僚制の問題点

官僚制はそれが発明された当時は、画期的なシステムであった。しかしその利点も、次第にシステムが硬直化し、外部環境の変化に伴い時代とともに逆機能が働くようになっていった。特にストーブパイプ状態つまり組織の縦割りが目立ちそれが障害となって情報共有が困難となった。

脅威が多様化する中でインテリジェンスのシナジー効果を考えれば、情報共有は極めて必要な事項で、それぞれの情報機関のみならず研究者などが個々に保有する専門知の多様性を活かしながら、同じ問題意識を共有することが重要である。

このような、組織構造上の問題点は、国家情報長官制度の設立では解消されていない。官僚制の問題点の解消方法としては、組織の構造よりも制度や意識の改革が必要である。まず、伝統的なインテリジェンスの雛形を見直す必要がある。インテリジェンスの客観性の確保とその政治化を避けるために、分析官は顧客から離れているというのが伝統的なスタイルであった。しかし、状況の変化の激しい現代において、官僚制や情報の共有などの問題を改善しようとすると、インテリジェンスサイドが、顧客である政策サイドと離れていることは避けがたいと考える。

その上で、インテリジェンスの政治化に陥らないようインテリジェンスサイドは、政策サイドに耳触りのよいインテリジェンスだけを挙げるのではなく、日頃から、蓋然性は低いものの発生した場合に安全保障上重大な影響を及ぼす

シナリオについても分析して提供することが必要である。

問題の改善には、秘密保全に関する意識改革も必要である。伝統的に秘密保全には、階層構造を持つ厳重な官僚制が求められてきた。組織は機密とされるインフォメーションの種類や、アクセスできる人間の階層を特定し、それらの人に対してインフォメーションの取り扱いに関する標準的な手続きを設定してきた。しかしこれでは、必要なときにすばやくインフォメーションを入手するといった柔軟性に欠ける。さらにインターネットの発達などにより、オープンソースからかなりのインフォメーションを入手できる現代社会において、保全すべき秘密の情報そのものが占める割合は極めて低くなってきている。一説には、オープンソースにより 90～95%以上のインフォメーションが入手でき分析が可能とされている。したがって、理論的には、5～10%の部分さえ秘匿していればよく、他をオープンにすれば情報共有がより容易になる。米国におけるインテリジェンスの失敗の教訓からは、従来のニード・トゥ・ノウ文化からニード・トゥ・シェアの文化へと意識を変革する必要性が指摘されている。

2005年の時点では不十分とされていた米国の情報の共有であるが、その後ニード・トゥ・シェアの文化が進展し、イラク派遣部隊などの第一線の情報要員すら、階級に関わらずかなりの秘密の情報にもアクセスできるようになった。

情報共有において、情報テクノロジーへの適切な投資は、組織的な障壁を下げ、インテリジェンス組織をより機敏にさせることができるため有用である。インテリペディアやAスペースといったシステムをさらに改善することが必要と考える。

もちろん、情報共有のメリットとは裏腹に、ウィキリークス事件のように大量の情報が短時間で漏洩するといったリスクが高くなったという新たな懸念が生じるようになった。しかし、情報共有による利点と情報漏洩のリスク、言い換えれば分析の効果と対情報の効果にはそれが交わる最適なポイントがある。インフォメーションを保有している人は、必要なインフォメーションを必要な人に「提供する責任」があるとの認識及び職員の作業を監視して不正を発見し

たり、デジタルデータを輕易に暗号化したりするなどにおいて、人間だけでなくテクノロジーを活用することで、保全措置を強化するなどの措置も併せて必要であろう。

インテリジェンス・コミュニティーにおいて市場原理を取り込むことは、有益である。インテリジェンスやサービスの真のコストを知り、需給関係に基づく価格設定を行うことで、効率的な市場を実現することが必要である。

また、従来のインテリジェンス・サイクルにおいては、サイクルとは言うものの、基本的には上からの情報要求に基づきインテリジェンスを下から上へと上げていくものである。脅威が多様化しグローバル化した現代においては、情報要求を出す側、つまり政策サイドが一体何が脅威であるかを認識していない場合すらある。

つまりインテリジェンスサイドは、政策サイドのニーズに答えるだけでなく、ニーズを掘り起こすことが必要である。政策サイドが気づいていない問題を認識してもらい、その上で政策に必要な新たな情報要求を出してもらう必要性がある。

3 組織改革以外の課題への対策

インテリジェンスの失敗を回避するためには、組織の改革以外の課題とそれへの対策も求められているのである。つまり、インテリジェンス自体が保有する問題点、人材の採用と育成の問題、分析のやり方そのものに関する問題が課題として残っておりその対策が必要である。米国で進められている対策も含めて以下に記述する。

4 インテリジェンス自体に内在する問題点の認識

いくら相手の動きを把握し、相手に関するインフォメーションがあっても奇襲を受ける。奇襲はそもそも回避することが困難であり、インテリジェンスの成功事例も表に出ることは少ない。また、仮にどんなに正確で適切なインフォメーションを得たとしても、インフォメーションには、シークレットの他にミ

ステリーの部分が存在するため、将来を完全に見通すことは極めて困難である。分析の失敗の一因となるのが、バイアスの存在であり、代表的なバイアスには、集団思考 (group think)、相手の過小評価、現状維持志向、ミラー・イメージング、確証バイアス、アンカー効果、後知恵バイアスなどが挙げられる。これらは、人間や民族として共通的に保有しており、これらも組織改編では容易に解決できない。

政策サイドが情報サイドに過度に期待することは、ある事象が将来どうなるかについての予言 (predict) である。インテリジェンスは未来を予言する水晶玉ではない、それはできないことであり、インテリジェンスにはおのずと限界がある。

このように、まずインテリジェンス自体が保有する問題・限界点があることを認識し、それを前提としてその上でそれぞれの問題への対応策を考える必要がある。

5 インテリジェンス組織における人事・才能に関する問題

米軍においては、1941年の真珠湾攻撃当時、情報部門に従事する者は、作戦部門に従事する者に比べて従属的地位にあった。情報部門にいるということは、たいして才能がないと思われる風潮で、インテリジェンスに敏感になるまで情報業務に従事している将校は例外的だったとされる。その後、CIAの設立の際など、シビリアンの学者や研究者を採用することにより分析能力などを高めることに努力が指向されてきた。

しかしながら、インテリジェンスにおいては、能力とともに経験そのものや経験による知識が必要である。冷戦後のインテリジェンスの失敗の教訓では、同じ情報組織に長くいてマンネリ化するという問題点も指摘されていたが、一般的には、官僚組織というのは人事異動がつきものであり、長期間同じ業務を実施させるのは困難である。

そのため人材については、マンネリ化を防止させつつ経験を積ませる制度とともに優秀な人材の採用とその早期育成が重要となってくる。インテリジェンスに関する講座を有する大学や研究機関などと連携すれば、優秀なアナリスト

候補者を採用することができる。採用に当たっては、分析官としての資質、才能を見極めることが必要である。分析における才能としては「創造的な才能」がより一層要求されるようになってきた。

また、特殊な分野や特殊言語を活用できる専門家であれば、外部からの参入障壁を下げ、中途採用も大に行うことが必要である。ただし、その際にはその後の処遇において、新卒採用との間に差がつかないように考慮することが必要であろう。

採用した優秀なアナリスト候補者を優秀なアナリストへと育成するため、幅広いインテリジェンス業務を理解させるまたは、専門性を高めさせるなど、いわばゼネラリストとスペシャリストをバランスよく育成するなどの適切な人事管理及び教育が必要であろう。

教育に関しては、多額の予算と人員を有する米インテリジェンス・コミュニティにおいてすら、アナリストの全ての教育訓練を自前で持つことは、困難とされるため、その点について部外力の活用も重要になってくる。CIAは1985年から「研究員プログラム (Officer in Residence Program)」に基づき各大学に職員を派遣するようになった。大学において有望な学生の情報機関へのリクルートを支援するとともに、派遣された大学においてセミナーや講義への参加によりインテリジェンスに関する研究を支援したりしている。

以上のような点を踏まえれば、インテリジェンス・コミュニティは、基礎的なインテリジェンスに関する教育は一般の大学等にアウトソーシングすることが可能で、職員についてもアウトソーシング先において一定の教育を受けさせればよい。大学等においてインテリジェンスに関する教育を十分に受けた優秀な人材を採用することも可能となる。したがって、情報コミュニティ内では、大学等では教育が困難なインテリジェンスに関する専門的、技術的、秘密に関わる事項についての教育・訓練に特化すれば効率的である。

また、現在の情報機関は当面のインテリジェンスへの対応が主になっている。特に情勢の変化が激しい現代社会においては、政策サイドは今すぐに知り

たい (Need it now) 症候群に陥っているため、長期的な分析が現場レベルにおいては困難な状況になっている。イラク WMD 委員会による報告書は「インテリジェンス・コミュニティーは、非営利の研究所をつくることによって、インテリジェンスに関する分野において部外との接触を拡大すべきである。」との提言をしている。長期的な分析については、部外のシンクタンクや学者を従来よりもさらに活用すること、専属の研究所を設立するといった対策も重視されるであろう。

さらに、アナリストには重要な分析に集中させるため、秘密度の低い事象の分析などについては、元情報機関に勤務していたOBなどが働く会社にアウトソーシングさせているようである。この際、オープンソースセンターも有効に活用されているようである。

6 インテリジェンス作成のプロセスの各段階における問題と対策

(1) インフォメーションの収集と処理における問題

インフォメーションの収集機能については、技術の進歩に伴い各種技術的情報収集手段、伝統的な人的情報手段が逐次整備・充実してきた。しかし、9.11 やイラクの WMD 問題では、ヒューミントが軽視されていたとの問題点が指摘されている。ところが、実は冷戦時代の 50 年間におけるソ連に対するヒューミント活動は活発にされていたものの、成果は低かったとの指摘がある。さらに、イスラム過激派などに対するヒューミント活動は極めて困難なことが指摘されている。必要性は理解できるが、効果的なヒューミント活動ができるかどうかというのは疑問であり、これらの問題は、組織の改革を行っても解決できないであろう。

一方、インフォメーションの集約については、国家情報長官制度やテロリズムセンターの新設によってインフォメーションが集約されることとなり、ある程度問題が解決したものと考えられる。むしろ大量のインフォメーションから真に有意義なものを選別する作業に多くの労力を割く必要性が、ますます高くなっている。さらに最近、新たな情報源としてのソーシャルメディアの重要性が高くなる傾向にある。ソーシャルメディアの活用はますます活発化が予想

されるとともに、データ量は加速度的に膨大なものになると考えられる。今後ビッグデータの収集などの技術の発展により、もはや個人では到底処理できない大量のデータを、いかに収集・処理し分析に活用していくかが重要な問題となっている。NSA などでも蓄積され続けるデータに比して分析が進んでいないといった問題点も指摘されている。今後ますます、情報処理技術の進化や AI 技術の進化に依存しなければならない状況になっていくものとする。

(2) 分析手法の改善

イラク WMD 委員会の最終報告書における教訓では「分析手法 (Analytic Tradecraft) とは、分析的思考法、調査、証拠の評価、文章化、伝達する方法」であり、その強化が望まれている。

リチャード・ホイヤーはインテリジェンス分析に使用できる方法を① 経験的なデータを使用した定量的な方法、② 専門家のデータを使用する定量的な方法、③ 専門家の判断 (伝統的分析、直観的分析)、④ 構造的分析

(Structured Analysis) の 4 つに区分している。この中で、構造的分析は、従来の社会科学的な考え方を取り込んだ伝統的・直観的分析から分析のやり方が整理され進化している。

このような分析手法を現実の事象に適応させていくことで、初心者も早急に育成したり、必ずしも長年にわたって特定の地域を専門的に研究していなくても、一定のレベルの分析ができるようにしたりするやり方が、情報機関及び民間 (元情報機関勤務者等) で研究・開発されている。今後さらにこれらの研究・開発を継続・深化させていくことが重要であろう。また、AI (人工知能) の発達に伴い、分析そのものが劇的に変わることも考えられる。

7 インテリジェンスの失敗に対する耐性の向上の必要性

人間が分析する以上、失敗は必ず起こり識者が指摘するようにインテリジェンスの失敗は不可避であろう。奇襲は必ず受けるということを前提として政策サイドにおける失敗に対する準備もインテリジェンスの向上と併せて進めなければならない。

その意味でも、インテリジェンスサイドは、政策サイドに耳触りのよいインテリジェンスだけを挙げるのではなく、日頃から、蓋然性は低いものの発生した場合に安全保障上重大な影響を及ぼすシナリオについても分析して提供することが必要である。想定外の予想を少なくし、政策サイドに蓋然性は低い安全保障上重大な影響を及ぼすシナリオについての対策も考えさせることで、最悪の事態や奇襲が発生した場合の耐性を高めることが可能になると考える。インフォメーションも必ず漏洩するということを想定し、対策としての迅速なダメージコントロールが必要だということであろう。例えば、ウィキリークス事件に対し、米国政府は、各種の対策を取っているとは思われるものの表面上は過剰に反応しないことで、全体に与えるダメージを最小限に抑えるような対応をとっているようにも見受けられる。

以上を取り纏めれば、インテリジェンスの失敗はなくすることはできないものの、対策により軽減はできる。その軽減のためには、組織の新設が必要か不要かといった問題ではなく、インテリジェンスそのものに問題が内在することを前提として、組織を統合化し並行的に組織構造以外の問題への対策も行っていくかなければならないということである。

第4節 今後の研究の展望

本論文においては、我が国のインテリジェンス上の問題点を把握するため、主要国のインテリジェンス組織の成り立ちを概観し、米国のインテリジェンスの失敗の事例を中心に研究した。

その過程で我が国の近代的インテリジェンスの発展を見れば、従来もっともらしく指摘されていたように、欧米人は狩猟民族だからインテリジェンスに強く、日本人は農耕民族であるため、インテリジェンスに疎いといった要素は全く見られない。脅威が高ければ高いほどインテリジェンスは、必要であり、インテリジェンス組織は発展するのである。例えば英国などは歴史的な蓄積があるため、インテリジェンスに優れていると思っていたが、暗号の解読といった個人の素質によるインテリジェンスの部分は優れていたが、ポーア戦争におい

では、不十分なインテリジェンスのため苦戦している。さらに近代的なインテリジェンス組織が形成されるのは、フランスやドイツに遅れ 20 世紀になってからである。インフォメーションが少なかった時代においては、天才的な個人の活躍により戦いを制していた部分が見られるが、近代になるにつれ、戦争にはインテリジェンスも含めた総合力が必要になってきている。

現代の主要なインテリジェンス組織は、その元をたどればフランスとドイツの長い戦いの歴史の中から生み出された参謀組織にあり、ドイツ参謀本部に最初から内在していた問題点が、各国のインテリジェンス組織にも残っているのである。我が国のインテリジェンス組織もドイツを模倣して整備されたため、情報よりも作戦が優先するといった問題点を有していたし、戦後の新たな体制においてもその考えや組織文化が継続されている面がある。作戦部門に比して情報部門には優秀な人材が集まって来なかったり、来ても優秀な人材が定着しなかったのは、第二次大戦中までの米国でも同じであった。

各国の近代的インテリジェンス組織が急速に発展を遂げたのは、第一次大戦以降であり、主要国は脅威の高まりを受け、また、インテリジェンスの失敗を経て組織を進化させている。我が国においては、皮肉ではあるが第一次大戦において本格的に参戦して被害を受けなかったことが、情報組織の近代化を遅らせた。日清・日露戦争に勝利した成功体験に基づく明治時代の古い体制のまま第二次大戦を迎え、戦後は安全保障全般を米国に依存していたため、直接的な脅威感が薄れ、インテリジェンスそのものの必要性が極めて低かったと言わざるを得ない。対照的に例えばイスラエルのように建国当時からその存立自体が、極めて高い対外的脅威にさらされていた国では、情報機関が発達するのは当然の成り行きであった。我が国においても、近年のように脅威が顕在化し必要性が生じた時には、情報組織はかなり変化しているのである。

本研究を通じて今更ながら分かったことは、インテリジェンスにおいては、秘密にされていることが多く全体像を見ることは非常に困難であるということであった。特に、本当に重要な部分は隠されており、対情報、秘密作戦、謀略

といった第二次大戦後我が国において意図的に排除された機能などは、ラムズフェルド元米国防長官の言葉を借りるならば「知らないことすら知らない(未知の未知)」というのが実態であろう。

ところで中央集権型と委員会型の違いは、インテリジェンスを取り纏める組織の規模と権限の大小だと考える。中央集権型は、情報の収集・分析・配布といった情報業務を管理監督し、人事、予算にまで権限を有するが、委員会型は各情報組織から上がってきたインテリジェンスを取り纏めに業務を絞り込んだものと言える。そのため、中央集権型の方が規模も権限も大きく、一方の委員会型の取り纏める組織は、規模も権限も限定されていると言える。両者ともインテリジェンスを中央に集約しようという考え方は同じである。予算とコミュニティーを構成する各情報組織が許せば中央集権的な組織の方が、よりインテリジェンスを集約しやすいと考えられる。委員会型はインテリジェンスを集める権限が中央集権的組織よりも弱いものの、必要最小限の権限はあり、権限を補うべく、コリアリティや合意形成しやすい文化、セクショナリズムが抑制されている文化などが備わっていれば、少数精鋭でもインテリジェンスが取り纏められていると考えられる。

しかしながら、よりインテリジェンスを集約するため中央集権型を進めるということは、組織構造の階層を高くすることにもなり、迅速なインテリジェンスの流れや意思決定を阻害することにもなりかねない。また、中央集権型と委員会型のいずれにしても、冷戦後の国際環境は、インテリジェンス組織の統合と情報共有を要求している。統合のためには高度の集権化と分権化が必要で、軍隊において、陸海空軍の作戦において必要に応じて統合任務部隊を編成し運用するように、状況に応じて各情報組織の長所を生かしてそれを運用していく機能が必要だということである。さらに情報共有のためには、官僚制の欠点を打破することが要求されている。その意味では、中央集権型、委員会型の両者とも新しい国際環境に対応するには不十分であり、その代表的な米国及び英国のインテリジェンス・コミュニティーも次の段階に向けて模索をしている状況

だと考える。

以上のようなことから、いずれのモデルを追求するにしても組織構造の改革だけではどうしようもないインテリジェンス上の問題・課題が存在することは、本論文の研究例から明らかであり、その対策は組織構造改革と並行的に進めていくことが必要であろう。我が国においては、主要国の標準的な情報組織を参考にするとともに、情報改革で先行している米インテリジェンス・コミュニティの問題解決策を取り込むとともに、我が国独自の問題点を認識し改善することで、情報先進国に早く追いつくことができるものと考えられる。

米国においては、インテリジェンスを統合するための中央情報長官の設立について、過去に何度も提案されたが実現されなかった。しかし、2005年にインフォメーションを取り纏める国家情報長官、テロに特化してインフォメーションを集約する対テロセンターの設立など、目に見える形で中央集権化が実行された。実際、2001年以降米国内において9.11のような国際テロに起因すると考えられる大規模なテロは発生しておらず、少なくとも国際テロに関しては、インテリジェンス・コミュニティの活動が統合されてうまく機能していると捉えることができる。

しかし、情勢の見通しに関する分析については、近年でも例えば2014年ロシアのウクライナ侵攻⁴⁹⁸とクリミア併合の察知の失敗、IS（イスラム国）の勢力拡大を的確に予測できなかった⁴⁹⁹などとして、インテリジェンスサイドが批

⁴⁹⁸ 米情報当局にとってウクライナに関する問題は、最近まで優先順位が低く急速に緊迫化したクリミア半島情勢に関する報告もまだら模様の不完全な状態だったという。CIAの報道官は3月4日「ウクライナで政情不安が起きてから、CIAは政策立案者が正確かつタイムリーに状況を把握できるように定期的に情報をアップデートしてきた」とし、その中にはロシアが軍事介入するシナリオも含まれていたとする。一方、匿名の当局筋によると、DIAはそのような事態が起きる可能性は低いと判断していたという。この件に関しDIAはコメントを差し控えた。（2014年3月5日 ロイター）

⁴⁹⁹ クラッパー国家情報長官は、2014年9月17日の電話インタビューで「我々[情報機関]が、過去予測できなかったことは、相手の戦う意思だ。これは常に課題である。我々は、ベトナム戦争においては、ベトコンと北ベトナム人については過小評価し、南ベト

判を受けている。これらの失敗の明確な原因を研究するための資料は未だ不十分であり、良く解明されていないが、政策サイドによる失敗に起因⁵⁰⁰することも十分に考えられる。本論文ではインテリジェンスの失敗には、インテリジェンスサイドだけでなく、政策サイドの失敗も含まれているとしたが、本論文においては、インテリジェンスサイドの失敗の研究に重点をおいたため、政策サイドの部分からの解明は十分出来ていない。今後、ウクライナや IS などの見積もりに関しては、政策サイドの失敗の例としても研究対象とできるのではないかと期待する。また、今回研究した情報組織以外に、韓国、カナダ、オーストラリアなどといった国々の情報組織についても研究を広げることが必要であろう。さらに、本論文で取り上げたような施策を、米国情報機関が実際にどの程度取り入れ実行しているのかについて研究し、我が国において取り入れることが可能かどうかなどについても、今後の研究課題とすることとし本論文を締めくくる。

ナム人の戦う意思については過大評価した。今回は、ISIL については過小評価し、イラク陸軍の戦闘能力については、過大評価した。・・・」と述べた。(2014年9月18日ワシントンポスト)

オバマ大統領は、12月7日放映のCNNテレビのインタビューで「ISILのシリアにおける能力は、モスルを攻撃して取得するほど大規模だとは、私の情報機関のレーダーには映っていなかった。」と明かした。(2016年12月7日CNN)

⁵⁰⁰ オバマ大統領は、2014年1月米誌で、ISILをプロバスケットボールの二軍に例え、米本土を狙う国際テロ組織アルカイダと違い「地域で権力闘争をしているに過ぎない」としていた。(2014年9月29日産経ニュース)オバマ大統領は、2013年9月国連総会の演説でイラクからの米軍撤収を挙げており、そのような政策を阻害するイラクでのISILの活発化などの見積もりは、政府内で受け入れにくかった状況が考えられる。

オバマ大統領は、2014年9月28日放映のCBSテレビのインタビューで、米政府が、ISILの脅威を過小評価し、イラク治安部隊の力を過大評価していたことを認めた。・・・ISILに対する大統領の戦略については、与野党両党から疑問の声が上がっている。(2014年9月29日CNN)

あとがき

本論文においては、米国のインテリジェンスの失敗及び対策を中心に考察してきたが、それは我が国のインテリジェンスを考える上で極めて役に立つと考える。そのため、あとがきにおいては、我が国の情報組織へのインプリケーションを述べてみたい。

特に、我が国のインテリジェンス組織構造上の問題点を歴史的な背景も含めて認識した上で改善すること、組織文化を改革すること、人材を確保し育成すること、分析の手法を研究することが役立つと考える。

日本の近代的なインテリジェンス組織は、当初ドイツ参謀本部を模倣しながらその基盤の上に発展したが、ドイツ参謀本部が保有していた根本的な問題、特に同一部局が作戦と情報を担当することから生れた作戦重視・情報軽視の弊害を解消できないまま、第二次大戦に突入した。戦後は、GHQによる情報組織の解体とインテリジェンスを含む軍事全般に対する工作活動に先導されたともみられる国民の拒絶反応の中で、主要国と同様のインテリジェンス体制を作ることができなかった。主要国のインテリジェンス・コミュニティーは、対外情報機関、防諜機関、軍事情報機関の三つを基本単位として構成されている。我が国に対外情報機関がないことは広く知られているが、その他にも組織的、機能的にも欠如した部分がある。組織どころか機能すらないのは秘密工作活動に関するものである。機能という視点で見れば、情報収集活動においては、HUMINT 機能及び MASINT 機能は部分的にはあるものの極めて不十分である。OSINT 機能についても、古いメディアの情報収集については、各情報機関がそれぞれ行っていて、統一されておらず非効率的で不十分であると考えられる。また、SNS などのニューメディアについては、その収集機能すらない。

米国、英国、ロシア、中国などではインテリジェンス組織の中にサイバー戦組織も組み込まれているが、我が国では両者は全く切り離されている。サイバー戦を戦う上では、他国のサイバー戦に関する活動を収集・分析する機能がインテリジェンス組織に求められるのは当然の成り行きである。インテリジェン

スに関する共通的な教育訓練機関も不在である。また、インテリジェンス機関を監視する機関についても不十分である。欧米の主要国においては、議会内の監視委員会がある。我が国においては、2014年12月に情報監視審査会が設置されたが、同審査会は、行政における特定秘密の保護に関する制度の運用を常時監視するため特定秘密の指定・解除及び適性評価の実施状況について調査を行う機関であり、欧米のようにインテリジェンス機関が暴走しないようにする民主的な統制機能とは趣が異なっている。

このような組織構造上の問題点への対策としては、これら欠如したり不十分な組織や機能があることを認識したうえで、総合的に考え優先順位を付けて整備していく必要がある。例えば伊東寛などは「ヒューミントは情報収集において極めて重要だと考えられるが、人材の育成に10年20年と時間のかかることが予想され、期待通りに専門家が育つかどうか未知数である。それよりも、2020年の東京オリンピックを見据えて、育成が確実にできるサイバー・インテリジェンスに手を付けていくことが有利ではないか⁵⁰¹」と提言しており、ある一面では説得力がある。対外情報機関の創設だけではなく、その他の欠如している組織や機能についてはたとえ、小規模でも抜けがなく保持する必要がある。

必要な組織や機能を整備しつつ、その上で冷戦後のように外部環境の変化が激しい現代では、組織論的には各情報組織を統合する機能が必要である。本論文では、主要国の情報組織を、中央集権型、委員会型の二つに区分し、我が国は便宜上その中間型と区分したが、実態はどっちつかずというのが現状である。我が国において米国のようなDNIを作ることには、人材や予算上からも無理があると思われる。組織論的にもDNIのような組織は、委員会型に比べて規

⁵⁰¹ 伊東寛『サイバー・インテリジェンス』祥伝社新書、2015年、181、182頁。伊東寛は、陸上自衛隊において初のサイバー部隊であるシステム防護隊の初代隊長を務め、サイバーに関する研究によりサイバーの脅威を啓蒙している。2016年5月経済産業省のサイバーセキュリティ・情報化審議官に就任。

模が大きくならざるを得ないし、階層的結節が多くなることで意思決定が遅くなるなど、せつかくの分権化の利点が失われてしまうため適さない。したがって、我が国におけるインテリジェンス・コミュニティーは、インテリジェンスを取り纏めるための権限の強い新たな委員会型の組織とさらにその委員会を直接支援する評価スタッフの充実が必要である。そして、その組織の中に脅威に応じて組織を柔軟に変化できるマトリックス組織を取り込むことが必要だと考える。

新たな組織はプロパーを核として、各省庁の情報組織からの要員を勤務させる。その際、少ない人材を効率的に運用するため、各情報組織の要員は一部を出身組織との兼務とし兼務要員は必要の都度、招集するが通常はインテリジェンス専用のネット上でつながっているなど、最新で秘匿度の高い情報技術を活用できるようにすることが必要である。この点において、米国におけるインテリペディア⁵⁰²やAスペース⁵⁰³などの考え方は参考に出来る。このようなシステムにより理論上は、インテリジェンス・コミュニティー内の全分析官による共同作業が可能で、考え方や情報を共有することができる。また、各省庁の情報組織の要員に共通的なインテリジェンスに関する教育を行うことで、共通のインテリジェンス文化の醸成や人間関係の構築も可能となる。

官僚制の問題も、米国において指摘されているが、我が国のインテリジェンス組織は、さらに官僚制の問題点が出出しており、その結果として情報の共有が困難なストーブパイプの状況が顕著である。その上我が国のインテリジェンス組織文化の特徴として、変化を好まないということを指摘した。したがっ

⁵⁰² 米国の情報関係部門では、関係者がパスワードで保護されたウィキペディアのような、一定のセキュリティー・クリアランスを有した誰でもがアクセスでき、必要に応じて適切な知識を追加・修正できるインテリペディアと呼ばれるシステムにより情報共有を行っている。

⁵⁰³ Aスペースは、インテリジェンス・コミュニティー内の全ての分析官達の共通のバーチャルな作業を行う場でありこのような場を作れば、省庁間のデータベースにアクセスしたり、意見交換をしたりすることができる。

て、長年指摘されている同じ問題点が長い間改革できない傾向にある。この官僚制を打破するためには、前述のような物理的な情報共有に先駆けて意識改革が必要である。インテリジェンスの文化を秘密保全一辺倒やニード・トゥ・ノウから情報の共有やシナジー効果を考慮し、ニード・トゥ・シェアさらにニード・トゥ・プロバイド（情報を提供する責任）といった新たな文化へ、各省庁からの出向者も各省庁の利益代表ではなく統合マインドやコリジアリティを持つような文化作り、オールジャパンでインテリジェンスを収集・活用することがなによりも大切である。もちろん、情報の共有と漏洩といった矛盾する問題は付き物であるが、情報共有によるシナジー効果のメリットを優先するとともに、情報漏洩はいかなる状況でもあり得ることを前提とした迅速なダメージコントロールが必要である。各省庁の権益争いに囚われず、この新しいインテリジェンス文化を導入するためには「新しい酒は新しい革袋に盛れ」との諺にあるように新しい組織の創設が適切と考えるものである。

情報組織を支える人材の不足及びその処遇については、戦前から指摘されているところであり、戦後改善されてはいない。対外情報組織の設立で議論されているような、優秀な情報マン⁵⁰⁴は、多くの情報組織が求める人材である。しかしながら、現実的にはこのような人材は恐らく多くないと思われる。仮にそのような人材が、ある組織にいたならば、その組織においても極めて有望な人材であり、その組織が軽々に手放すはずがない。また、これだけの能力を有し、分析もできるようになればビジネス界で十分に活躍でき高収入を得ることも可能であろう。地位も名誉も富も与えないで、情報要員にのみ犠牲を強いるのは不公平である。我が国において、歴史的にインテリジェンスオフィサーと

504 超党派議員による提言「日本型スパイ機関の作り方」で要求されている対外情報機関における優秀な人物像としては「最初の段階で真に有能な職員を集めることが、後々の成功のカギであることは明らかである。中国、朝鮮半島、ロシア、東南アジアについての優れた地域専門家（英語はもちろんのこと、それぞれの言語で読み書きできることは当然である）に加え、核やミサイルの不拡散問題、国際金融、環境問題といった個別分野のエキスパートも招致すべきだろう。」とされている。

して有名な明石元二郎⁵⁰⁵や杉原千畝にしても活躍に比した処遇が与えられているとは思われない。インテリジェンス上の活躍や海外での評価に比べれば、日本に帰国後は、適切に評価されていないと思われる。したがって、より優秀な人材を確保するために処遇や地位を改善することも重要である。

情報機関の要員の採用に当たっては、大学や研究機関との連携により、優秀なアナリスト候補者を多く採用する施策があっても良いと考える。米国においては、第二次大戦後 CIA などに文民の学者などをリクルートしてきた。さらに、特殊な分野や特殊言語を活用できる専門家であれば、中途採用も大に行うことが必要であるが、当然その後の処遇において新卒採用との間に差がつかないよう考慮することが必要である。人事管理においては、収集、処理の段階から分析へといたる壁を突き抜ける才能があるかどうかを見極め、官僚組織の人事制度故に、長期にわたり経験を積ませるシステムを構築することができないのであれば、分析の才能を見出して早期に戦力化することが必要である。

我が国においては、インテリジェンス関連の科目の講座を開設している大学も極めて少なく、インテリジェンスに関する学術的理論研究が必ずしも十分に進展していないという問題点もある。この解決のため、理論的研究とともに実務的な分析のやり方の研究が必要である。分析手法を現実の事象に適用していくことで、初心者も早期に育成したり、必ずしも長年にわたって特定の地域を専門的に研究していなくても、一定のレベルの分析ができるようにしたりするやり方が、米国の情報機関及び民間（元情報機関勤務者等）で研究・開発されているようである。我が国においてもこれらの研究・開発を継続・深化させていくことが重要であろう。従来の徒弟制度的な教育と併せてこのような科学的な分析手法を教育することが効果的だと考える

⁵⁰⁵ 明石元二郎は、後に陸軍大将まで昇任するが参謀次長と 6 師団長をわずかな期間務めただけで、軍人としては傍流だった。秘密工作が称賛されるたびに「私の苦勞がわかってたまるか」と周囲からの表面的理解に憤慨していたという。（江宮隆之 『明石元二郎 日露戦争を勝利に導いた天才情報参謀』 PHP 研究所、2000 年）

以上のように必要な機能やそれに伴う組織を充実させていけば、コミュニティー全体は当然、主要国並みに拡大せざるを得ない。欧米の主要国の情報組織は、それぞれの国が保有する軍の人員・予算の5～10%を占めており、仮に、我が国が欧米並みのコミュニティーを保有するとすれば、自衛隊の人員・予算を基に試算したとして、人員は現在の5,000人から1.2～2.5万人へ、予算は1500億円から2500～5000億円の規模へと拡大する必要があると考える。

我が国におけるインテリジェンスの問題と似たようなことは米国だけでなく他の主要国においてもあり、かつ、完全に解消されているわけではない。否、米国のみならず他国においてもインテリジェンスの失敗を繰り返しながら、少しずつ改善の努力を重ねているのである。我が国においても、国際環境の変化を先読みするためには、インテリジェンス機関が変化していかなければならないと確信する。

最後に、北岡元氏には、私のインテリジェンス研究の重要な節目でいつも助言をいただきました。指導教授の川上高司教授には、丁寧かつ熱心なご指導を賜りました。また、論文は仕事の合間の休日に集中的に執筆したため、長い間、妻の恵美子には常に迷惑を掛けてきました。

皆様にここに感謝の意を表します。

参考文献

- 1999 Gilmore Commission: Advisory Panel to Assess Domestic Response Capabilities for Terrorism Involving Weapons of Mass Destruction. “First Annual Report to the President and the Congress: Assessing the Threat.” Washington, D.C.: U.S. GPO, 1999.
- 2000 Gilmore commission: Advisory Panel to Assess Domestic Response Capabilities for Terrorism Involving Weapons of Mass Destruction. “Second Annual Report to the President and the Congress: Toward a National Strategy for Combating Terrorism.” Washington, D.C.: U.S.GPO.2000.
- Aspin-Brown commission: Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community. “Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S. Intelligence.” Washington, D.C.: Government Printing Office. U.S.1996.
- Berkowitz, D. Bruce. “Better ways to Fix Intelligence” *Orbis* Vol.45, No4. Fall 2001.
- Best, Richard A. Jr. “Intelligence Reform After Five Years: The Role of the Director of National Intelligence (DNI)” *CRS Report* June 22 2010.
- Best, Richard A. Jr. “Director of National Intelligence : Statutory Authorities” *CRS Report* April 11 2005.
- Betts, Richard K. “Analysis, War and Decisions: Why Intelligence Failures are Inevitable” *World Politics*. Vol. 31 No 1. 1978.

- Betts, Richard K., Mahnken, Thomas. *Paradoxes of Strategic Intelligence: Essays in Honor of Michael I. Handel*. Routledge, 2004.
- Betts, Richard. K. *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security*. New York: Columbia University Press, 2007.
- Bidwell, Bruce W. *History of the Military Intelligence Division, Department of the Army General Staff, 1775-1941. U.S.A.*, University Publications of America, 1986.
- Bremer commission: National Commission on Terrorism. “Countering the Changing Threat of International Terrorism.” Washington, D.C.: U.S. GPO, 2000.
- Carter, Ashton. B. “A Failure of Policy, Not Spying.” *The Washington Post* 5 April 2005.
- Center for the Study of Intelligence CIA. “Sherman Kent and the Board of National Estimates. Collected Essays” *Historical Document: Crucial Estimate Relived*, CIA. 19 Mar 2007.
- CIA-ORE “ORE(Office of Research and Reports) 3/1:Soviet Capabilities for the Development and Production of Certain Types of Weapons and Equipment.” 31 October 1946.
- CIA-ORE “ORE 58-48:The Strategic Value to the USSR of the Conquest of West Europe and the Near East (to Cairo) Prior to 1950.” 27 October 1948.
- Columbia Accident Investigation Board. “Columbia Accident Investigation Board Report.”

- Council on Foreign Relations Independent Task Force. “Making Intelligence Smarter: The Future of U.S. Intelligence.” New York: Council on Foreign Relations, 1996.
- Crainer, Stuart. *The Management Century: A Critical Review of 20th Century Thought and Practice*. Wiley, 2000.
- Crovitz, G. “From Wikinomics to Government 2.0” *Wall street Journal* 12 May 2008.
- Davies, Philip H.J. “Intelligence culture and intelligence failure in Britain and the United States” *Cambridge Review of International Affairs* Vol.17, 2004.
- Davis, Jack. “Why Bad Things Happen to Good Analysis, Analyzing Intelligence.” *Analyzing Intelligence: Origins, Obstacles, and Innovations*. Eds. Roger Z. George & James B. Bruce, 2008.
- Davis, Jack. “Sherman Kent and the Profession of Intelligence Analysis” *The Sharman Kent Center for Intelligence Analysis Papers* Vol.1, No.5, Sherman Kent Center. <https://www.cia.gov/library/kent-center-occasional-paper/vol1no5.htm> (accessed 2010-07-24)
- Commission to Assess the Organization of the Federal Government to Combat the Proliferation of Weapons of Mass Destruction [Deutch commission], “Combating Proliferation of Weapons of Mass Destruction” Washington, D.C. U.S. GPO, 1999.
- Federal Bureau of Investigation. “Draft FBI Strategic Plan:1998-2003, Keeping Tomorrow Safe.” Washington, D.C.: U.S. GPO, 1998.
- Feldman, Daniel C. “The Multiple Socialization of Organization Members” *Academy of Management Review*, Vol. 6, No. 2, Apr. 1981, pp.

309-318.

• Fischhoff, B. *For Those Condemned to Study the Past: Reflections on Historical Judgment*. Eds. Fiske A. Shweder and D. W.R. San Francisco: Jossey-Bass, 1980.

• Goodman, Michael S. “Studying and Teaching About Intelligence: The Approach in the United Kingdom” *Studies in Intelligence CIA*, Vol 50, No 2, 2006.

• Goodman, Melvin A. “9/11: The failure of strategic intelligence” *Intelligence and national security*, Vol. 18, No. 4, winter 2003, pp.59-71.

• Grabo, Cynthia M. “Anticipating Surprise, Analysis for Strategic Warning” U.S.A. Center for Strategic Intelligence Research, Joint Military College, 2002.

• Treverton, Gregory F. , Wilson, Peter A. “True Intelligence reform is Cultural, not just Organizational Chart Shift” *Christian Science monitor journal* 13 January 2005.

• Howard, Aldrich E. *Organizations and Environments*. Stanford University Press, 2007(Reprint).

• Hart-Rudman commission: U.S. Commission on National Security/21st Century. “Road Map for National Security: Imperative for Change.” Washington, D.C. U.S. GPO, 2001.

• Heuer, Richards J.,Jr. “Limits of Intelligence Analysis.” *Orbis*, Vol.49, No.1, Winter 2005.

• Hoover, Nicholas J. “U.S. Spy agencies Go Web 2.0 In Effort To Better Share Information.” *Information Week* 23 Aug 2007.

- House Permanent Select Committee on Intelligence IC21: The Intelligence Community in the 21st Century “The Intelligence Community in the 21st Century” Washington, D.C.: U.S. GPO, 1996.
- ”Important Job, Impossible Position.” *The New York Times* 9 February 2005.
- Johnston, Rob. “Analytic Culture in the US Intelligence Community.” Washington, D.C.: Center for the Study on Intelligence, Central Intelligence Agency, 2005.
- Julian, Richards. *The Art and Science of Intelligence analysis*. Oxford University Press, 2010.
- Kaufman, Herbert. *Are Government Organizations Immortal?* Washington, D.C.: Brookings Inst Pr, 1976.
- Kent, Sherman. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton, NJ, U.S.A: Princeton University Press. 1949.
- Lowenthal, Mark M. *Intelligence, From Secrets to Policy*. Washington: CQ Press, 2000.
- Lowenthal, Mark M. *Intelligence, From Secrets to Policy*. 2nd ed. Washington: CQ Press, 2003.
- MacEachin, Douglas J. *The Tradecraft of Analysis*. Consortium for the Study of Intelligence, 1994.
- Herman, Michael. *Intelligence power in peace and war*. Cambridge University Press, 1996.

- Muth, Jörg. *Command Culture. Officer Education in the U.S. Army and the German Armed Forces, 1901-1940 and the consequences for World War.* University of North Texas Press, 2011.
- National Performance Review, “The Intelligence Community. From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less.” Washington, D.C.: U.S. GPO. September 1993.
- National Performance Review, “National Performance Review Phase II Initiatives: An Intelligence Community Report.” Washington, D.C.: U.S. GPO. 1995.
- National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. “The 9 /11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States.” 22 July 2004.
<http://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report.pdf>
- Nye, Joseph S., Jr. “Peering into the Future.” *Foreign Affairs*, Vol.73, No4, July/August 1994.
- ODNI Fact Sheet. “U.S. Office of the director of National Intelligence.” 21 April 2010.
- Odom, William E. (LTG(ret)) “Modernizing Intelligence: Structure and Change for the 21st Century.” Bernard C. Victory. Fairfax, Va.: National Institute for Public Policy. January 2002.
- Office of Director of National Intelligence. “U.S. National Intelligence An Overview 2013.” 2013.
<http://www.dni.gov/files/documents/USNI%202013%20Overview_web.pdf>
- O'Leary, Jeffery. (USAF Major) “Surprise and Intelligence: Towards a Clearer Understanding.” *Air Power Journal*. Spring 1994.

- Owen, Robert.(Chairman) “The Litvinenko Inquiry Report into the death of Alexander Litvinenko.” 21 January 2016.
<https://www.litvinenkoinquiry.org/files/Litvinenko-Inquiry-Report-web-version.pdf>
- Polmar, Norman, Allen, Thomas B. *Spy book The encyclopedia of espionage*, 2nd Edition. New York: Random House, 2004.
- Petersen, Michael B. “LEGACY OF ASHES, TRIAL BY FIRE: The Origins of the Defense Intelligence Agency and the Cuban Missile Crisis Crucible.” DIA Historical Research Support Branch Defense, Intelligence Historical Perspectives, Number 1.
<http://www.dia.mil/Portals/27/Documents/About/History/Number%201%20-%20Legacy%20of%20Ashes%20Trial%20by%20Fire.pdf>
- Philip, Davies H.J. “Culture and Intelligence failure in Britain and the United States.” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.17, No.3, 2004.
- Richelson, Jeffrey T. *The U.S. Intelligence community*, 4th edition. Boulder: Westview Press, 1999.
- Richelson, Jeffrey T. *The U.S. Intelligence community*, 5th edition. Boulder: Westview Press, 2008.
- Richelson, Jeffrey T. *The U.S. Intelligence community*, 6th edition. Westview Press, 2012.
- Russel, Richard L. “Tag of war: The CIA’s Uneasy Relationship with the Military.” *SAIS Review*, Volume XXII, Number Two, Summer-Fall 2002.

- Sims, Jennifer E., Gerber, Burton. *Transforming U.S. Intelligence*. Ed. Jennifer E. Sims & Burton Gerber. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2005.
- Stanley, Feder A. “Factions and Policon: New ways to Analyze Politics” *Inside CIA's Private World: Declassified Articles from the Agency's Internal Journal, 1955-1992*. Ed. H. Bradford Westerfield. Yale University press, 1995.
- Steury, Donald P. “How the CIA Missed Stalin’s Bomb.” *Studies in intelligence*, Vol.49, No1.2005.
- The Commission on the Intelligence Capabilities of the United States. “Regarding Weapons of Mass Destruction Report to the President of the United States.” 31 March 2005.
- The Presidential Commission on the Space Shuttle Challenger Accident “Report of the Presidential Commission on the Space Shuttle Challenger Accident.” Washington, D.C., 6 June 1986.
- The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. “The 9/11 Commission Report.” 10 October 2004. <http://www.9-11commission.gov/report/>
- The select committee on Intelligence on the U.S. “Report of the select committee on Intelligence on the U.S. intelligence community's Prewar Intelligence Assessment on Iraq.” <http://www.intelligence.senate.gov/108301.pdf>
- THE WHITE HOUSE. “THE WHITE HOUSE PRESIDENTIAL POLICY DIRECTIVE -1.” THE WHITE HOUSE. 13 February 2009.

- Thomas, Stafford T. “Assessing Current Intelligence Studies.”
International Journal of Intelligence and Counterintelligence Vol2, Issue2
1988.
- Treverton, Gregory F. “Intelligence Analysis: Between Politicization and
Irrelevance.” *Analyzing Intelligence: Origins, Obstacles, and Innovations*.
Eds. Roger Z. George and James B. Bruce. Washington, D.C.: Georgetown
University Press, 2008.
- Treverton, Gregory F. “True Intelligence reform is Cultural, not just
Organizational Chart Shift.” *Christian Science monitor journal*, 13 January
2005.
- Turne, Michael A. *Why Secret Intelligence Fails*. U.S.A.: Potomac
Books, Inc, 2005.
- Twentieth Century Fund Task Force on the Future of U.S. Intelligence,
“In from the Cold: The Report of the Twentieth Century Fund Task Force
on the Future of U.S. Intelligence” New York: Twentieth Century Fund
Press, 1996.
- Vaughan, Dane. *The Challenger Launch Decision: Risky Technology,
Culture, and Deviance at NASA*. The University of Chicago Press, 1996.
- Wark, Wesley. “The Study of Espionage: Past, Present, Future?”
Intelligence and National Security Vol8, no.3, July 1993.
- Webster commission: Commission on the Advancement of Federal Law
Enforcement. “Law Enforcement in a New Century and a Changing
World: Improving the Administration of Federal Law Enforcement.”
Washington, D.C.: U.S. GPO, 2000.

- Weiner, Tim. “Langley, We Have a Problem.” *New York Times*, 14 May 2006.
- Wirtz, James. “Deja vu? Comparing Pearl Harbor and September 11.” *Harvard International Review*, Fall 2002.
<http://calhoun.nps.edu/handle/10945/43862>
- Zegart, Amy B. “September 11 and the Adaptation Failure of U.S. Intelligence Agencies.” *International security* Vol. 29, No.4. Spring 2005.
- Zegart, Amy B. “Correspondence: How Intelligent Is Intelligence Reform ?” Ed. Joshua Rovner Long Austin. *International Security*. Vol 30, No.4, Spring 2006.
- Zegart, Amy B. *Spying Blind: The CIA, the FBI, and the Origins of 9/11*. Princeton University Press, 2007.
- Zoe, Baird; Barksdale, James.(chairmen). “Mobilizing Information to Prevent Terrorism: Accelerating Development of a Trusted Information Sharing Environment.” Markle Foundation Task Force on National Security in the Information Age, July 2006.

ドイツ語書籍

- D. von Cockschenhausen, *Von Scharnhorst zu Schlieffen:1806-1906. 100 Jahre preuss.-dt. Generalstab*, 1933. (第一次大戦以前までの歴史)
- W. Gorlitz, *Der Deutsche Generalstab: Geschichte und Gestalt 1657-1945*, 1950. (第一次大戦後の歴史主体)

中国語書籍

- ・ 郝在今 『中国秘密战 — 中共情报、保卫工作纪实』 作家出版社、2005 年。
- ・ 銭其琛 『外交十記』 世界知識出版社、2003 年。
- ・ 郭化若主編 『中国人民解放军軍史大辞典』 吉林人民出版社、1993 年。

日本語書籍

- ・ 青木勉 『日米検証 真珠湾』 光人社、1991 年。
- ・ 浅野一男 「日本版 NSC（国家安全保障会議）の概要と課題」 国会図書館、2013 年 10 月 10 日。
- ・ 有賀傳 『日本陸海軍の情報機構とその活動』 近代文藝社、1994 年。
- ・ アリソン, T. グレアム 『決定の本質—キューバ・ミサイル危機の分析』 宮里政玄訳、中央公論社、1977 年。
- ・ アンドルー, クリストファー、ゴルジェフスキー, オレク 『KGB の内幕 上・下』 福島正光訳、文藝春秋、1993 年。
- ・ 稲葉正夫編 『現代史資料 37 大本営』 みすず書房、1980 年。
- ・ 石黒重光 『会社の強さは組織能力で決まる』 あさ出版、2005 年。
- ・ 伊藤隆編 『高木惣吉日記と情報（上、下）』 みすず書房、2000 年。
- ・ 伊東寛 『サイバー・インテリジェンス』 祥伝社新書、2015 年。
- ・ 岩畔豪雄 『昭和陸軍謀略秘史』 日本経済新聞出版社、2015 年。
- ・ 上田篤盛 『戦略的インテリジェンス入門』 並木書房、2016 年。
- ・ 上田篤盛 『中国が仕掛けるインテリジェンス戦争』 並木書房、2016 年。

- ・ ウールステッター,ロベルタ 『パールハーバー トップは情報洪水の中でいかに決断すべきか』 岩島久夫・斐子訳、読売新聞社、1987年。
- ・ ウェーバー,マックス 『官僚制』 阿閉吉男、脇圭平訳、恒星社厚生閣、1987年。
- ・ 遠藤功 『ざっくりわかる企業経営の仕組み』 日経文庫、2014年。
- ・ 江宮隆之 『明石元二郎』 PHP 研究所、2000年。
- ・ 袁翔鳴 『蠢く！中国対日特務工作⑧ファイル』 小学館、2007年。
- ・ エーンボーム, シュミット 『水面下の経済戦争』 畔上司訳、文藝春秋、1995年。
- ・ 大江志乃夫 『日本の参謀本部』 中公新書、1996年。
- ・ 太田文雄 『「情報」と国家戦略』 芙蓉書房、2005年。
- ・ 太田文雄 『日本人は戦略・情報に疎いのか』 芙蓉書房、2008年。
- ・ 大原俊一郎 「プロイセン参謀本部のインテリジェンス体制ー組織的欠陥とその克服課程ー」 『軍事史学』 51(1)、錦正社、2015年、82-99頁。
- ・ 大森義夫 『日本のインテリジェンス機関』 文春新書、2005年。
- ・ 大森義夫 『国家と情報 日本の国益を守るために』 WAC BUNKO、2006年。
- ・ 岡崎久彦 『国家と情報 日本の外交戦略を求めて』 文藝春秋、1980年。
- ・ 岡崎久彦 『岡崎久彦の情報戦略のすべて』 PHP 研究所、2002年。
- ・ 落合浩太郎 『インテリジェンスなき国家は滅ぶ 世界の情報コミュニティ』 亜紀書房、2011年。

- ・小野厚夫 「情報という言葉を探ねて（１）（２）（３）」 『情報処理』
46巻、4号、5号、6号、2005年。
- ・河合敦 『目からウロコの太平洋戦争』 PHP研究所、2002年。
- ・カーン、デーヴィッド 『暗号戦争 日本暗号はいかに解読されたか』 秦
郁彦・関野英夫訳、早川書房、2004年。
- ・柏原竜一 『インテリジェンス入門 英仏日の情報活動、その創造の瞬間』
PHP研究所、2009年。
- ・柏原竜一 『中国の情報機関 世界を席卷する特務工作』 祥伝社、2013
年
- ・茅原郁生編 『中国軍事用語事典』 蒼蒼社、2006年。
- ・ガルブレイス、J.R、ネサンソン、D. A. 『経営戦略と組織デザイン』
岸田民樹訳、白桃書房、1989年。
- ・木暮至 『現代経営の管理と組織』 同文社出版、2004年。
- ・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
—」 世界平和研究所、2001年6月。
- ・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—」 世
界平和研究所、2002年。
- ・北岡元 『インテリジェンス入門』 慶應義塾大学出版会、2003年。
- ・北岡元 『インテリジェンスの歴史 水晶玉を覗こうとする者たち』 慶応
義塾出版会、2006年。
- ・北岡元 『仕事に役立つインテリジェンス 問題解決のための情報分析入
門』 PHP新書、2008年。

- ・ギルボア,アモス&ラピッド,エフライム著・編 『イスラエル情報戦史』 佐藤優監訳、河合洋一郎訳、並木書房、2015年。
- ・クーパー, H・H・A.、レドリンジャー, ローレンス 『防諜と諜報 (Catching Spies)』 白須英子訳、心交社、1991年。
- ・黒野耐 『参謀本部と陸軍大学校』 講談社現代新書、2004年。
- ・ゲーレン,ラインハルト 『諜報・工作ーラインハルト・ゲーレン回顧録』 赤羽竜夫訳、読売新聞社、1973年。
- ・ゲルリッツ,ヴァルター 『ドイツ参謀本部興亡史 上・下』 守屋純訳、学研M文庫、2000年。
- ・ゴールドファーブ,アレックス、リトビネンコ,マリーナ 『リトビネンコ暗殺』 加賀山卓朗訳、早川書房、2007年。
- ・小谷賢編著 『世界のインテリジェンス 21世紀の情報戦争を読む』 PHP 研究所、2007年。
- ・小谷賢 「暗号解読戦、日本軍は米英に勝っていた」 『諸君』 文藝春秋、2004年2月。
- ・小谷賢 『日本軍のインテリジェンス なぜ情報が活かされないのか』 講談社、2007年。
- ・小谷賢 『モサド 暗躍と抗争の六十年史』 新潮社、2009年。
- ・小谷賢 「ブリーフィング・メモ 最近の英国におけるインテリジェンス改革」 防衛研究所ニュース、2010年4月。
- ・小谷賢 『インテリジェンスー国家・組織は情報をいかに扱うべきか』 ちくま学芸文庫、2012年。

- ・小林良樹 「米国の情報機構（Intelligence Community）の改編をめぐる動向について」 『警察學論集』第58巻第3号、立花書房、2005年。
- ・小林良樹 「米国の大学院におけるインテリジェンス研究及び教育の状況」 『警察學論集』第60巻第3号、立花書房、2007年。
- ・小林良樹 「米国のインテリジェンス・コミュニティーの改編をめぐる動向－国家情報長官（DNI）制度の創設から約3年を経て－」 『警察學論集』第61巻第1号、立花書房、2008年。
- ・小林良樹 「日本のインテリジェンス文化－インテリジェンスの概念及び民主的統制制度に関する考察－」 『情報史研究』第5号、2013年。
- ・小林良樹 『インテリジェンスの基礎理論』 立花書房、2015年。
- ・コロンビア号事故調査委員会（CAIB） 「スペースシャトル「コロンビア号」の最終報告書について」 宇宙開発事業団、2003（平成15）年9月3日。
- ・サイモン,マーチ 『近代組織論（Ⅱ）』 占部都美、坂下昭宣訳、白桃書房、1975年。
- ・酒井啓子 「あすを探る 専門知を結ぶシステムを」 朝日新聞、2011年9月29日。
- ・榊原清則 『経営学入門（上）』 日本経済新聞出版社、2013年。
- ・坂下昭宣 『経営学への招待』 白桃書房、1992年。
- ・佐々淳行 『インテリジェンスのない国家は亡びる－国家中央情報局を設置せよ！』 海竜社、2013年。
- ・佐藤卓己 『言論統制 情報官・鈴木庫三と教育の国防国家』 中公新書、2004年。

- ・佐藤守男 『情報戦争と参謀本部―日露戦争と辛亥革命―』 芙蓉書房、2011年。
- ・実松讓編 『現代史資料34 太平洋戦争1』 みすず書房、1976年第3刷。
- ・実松讓編 『現代史資料35 太平洋戦争2』 みすず書房、1969年。
- ・実松讓編 『現代史資料36 太平洋戦争3』 みすず書房、1969年。
- ・実松讓 『日米情報戦記』 図書出版、1980年。
- ・澤岡昭 『衝撃のスペースシャトル事故調査報告』 中災防新書、2004年。
- ・シュワルツ,ピーター 『シナリオ・プランニングの技法』 埜本一雄、池田啓宏訳、東洋経済新報社、2000年。
- ・ジョンストン,ロブ 「米国の情報コミュニティーにおける分析文化」 CIA 情報研究センター、2005年。
- ・シルバー, ネイト 『シグナル&ノイズ 天才データアナリストの「予想学」』 川添節子訳、日経 BP マーケティング、2013年。
- ・菅原出 『ウィキリークスの衝撃 世界を揺るがす機密漏洩の正体』 日経 B P 社、2011年。
- ・杉田一次 『情報なき戦争指導』 原書房、1987年。
- ・鈴木健二 『在外武官物語』 芙蓉書房、1979(昭和 54)年。
- ・春原剛 『誕生 国産スパイ衛星―独自情報網と日米同盟』 日本経済新聞社、2005年。
- ・関根伸一郎 『ドイツの秘密情報機関』 講談社、1995年。

- ・ 関誠 「日清戦争以前の日本陸軍参謀本部の情報活動と軍事的対外認識」
『国際政治』第 154 号、2008 年。
- ・ ダールダー, アイボ、デスラー, I.M 「大統領に次ぐ重責を担う大統領補佐官の役割とは」 『Foreign affairs report』 2013 年 7 月。
- ・ 立川京一 「我が国の戦前の駐在武官制度」 『防衛研究所紀要』第 17 巻第 1 号、2014 年 10 月。
- ・ 田村尚也 『ミリタリー選書 38 各国陸軍の教範を読む』 イカロス出版、2015 年。
- ・ 塚本勝一 『現代の諜報戦争』 三天書房、1986 年。
- ・ 徳富蘇峰 『侯爵桂太郎伝（乾巻）』 桂侯爵記念事業会、1917(大正 6) 年、参照先: <http://kindai.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1874453>
- ・ 戸部 良一・ 寺本 義也・ 鎌田 伸一・ 杉之尾 孝生・ 村井 友秀・ 野中 郁次郎『失敗の本質—日本軍の組織論的研究』 中公文庫、1991 年。
- ・ 中沢三夫 『独和軍用語辞典』 防衛研究所図書館所蔵稿本。
- ・ 中西輝政 『大英帝国衰亡史』 PHP 研究所、2015 年。
- ・ 中西輝政、小谷賢編 『インテリジェンスの 20 世紀』 千倉書房、2007 年。
- ・ 中野校友会 『陸軍中野学校』 原書房、1978 年。
- ・ 日本近代史料研究会 『日本陸海軍の制度・組織・人事』 伊藤隆編、東京大学出版会、1971 年。
- ・ 野口裕之 「野口裕之の安全保障読本 ドイツに遠く及ばぬ諜報力」 『産経新聞』 2012 年 1 月 30 日。
- ・ 野中郁次郎 『組織と市場』 千倉書房、1974 年。

- ・野中郁次郎 『経営管理』 日本経済新聞社、1980年。
- ・野中郁次郎 『経営管理』 日経文庫、1993年。
- ・長谷川慶太郎編著 『情報戦の敗北』 近代戦史研究会編、PHP文庫、1997年。
- ・春名幹男 『秘密のファイル CIAの対日工作（上・下）』 共同通信社、2000年。
- ・春名幹男 『米中冷戦と日本 激化するインテリジェンス戦争の内幕』、PHP研究所、2013年。
- ・ハルバースタム,デイビッド 『ザ・コールデスト・ウインター 朝鮮戦争』 山田耕介、山田侑平訳、文藝春秋社、2009年。
- ・ヒューズ=ウイルソン,ジョン 『なぜ、正しく伝わらないのか』 柿本学佳訳、ビジネス社、2004年。
- ・広田厚司 『ドイツ国防軍情報部とカナリス提督』 光人社NF文庫、2014年。
- ・PHP「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会 『日本のインテリジェンス体制 変革へのロードマップ』 PHP総合研究所、2006年6月。
- ・ベルネール,フィリップ 『フランス秘密情報機関 ファンヴィル部長の華麗な冒険』 杉辺利英訳、時事通信社、1984(昭和59)年。
- ・ファラゴー,L 『知恵の戦い』 喜久村繁訳、日刊労働通信社.1985(昭和60)年。
- ・ブットハイト,ゲルト 『情報機関ーその使命と技術』 三修社、1971年。
- ・布施将夫 『補給戦と合衆国』 松籟社、2014年。

- ・ベイザーマン,マックス.H、ワトキンス,マイケル.D 『予測できた危機をなぜ防げなかったのか?』 奥村哲史訳、東洋経済新報社、2011年。
- ・保阪正康 『破綻—陸軍省軍務局と日米開戦』 講談社、1978(昭和53)年。
- ・細川隆元監修 『スパイ防止のための法律制定促進議員・有識者懇談会 国家の機密を守れ』 吉原恆雄編、山手書房、1985年。
- ・細谷功 『問題解決のジレンマ イグノランスマネジメント：無知の力』 東洋経済新報社、2015年。
- ・堀栄三 『大本営参謀の情報戦記—情報なき国家の悲劇』 文春文庫、1996年。
- ・松下芳男 『明治軍制史論』 有斐閣、1956年。
- ・丸谷明彦 『米国の情報機関改革 同時多発テロ後の機能的側面と法的側面』 CSIS、2006年。
- ・三谷宏治 『経営戦略全史』 ディスカヴァー・トゥエンティワン、2014第10刷。
- ・ミトロフ,アイアン 『危機を避けられない時代のクライシス・マネジメント』 上野正安、大貫功雄訳、徳間書店、2001年。
- ・三宅正樹、石津朋之、新谷卓 『中島浩貴ドイツ史と戦争「軍事史」と「戦争史」』 彩流社、2011年。
- ・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』 国立国会図書館調査及び立法考査局編 2006年5月、60~67頁。
- ・ミルグロム,ポール、ロバーツ,ジョン 『組織の経済学』 奥野正寛訳、NTT出版、1997年。

- ・ムート,イエルク 『コマンド・カルチャー 米独将校教育の比較文化史』
大木毅訳、中央公論新社、2015年。
- ・柳瀬翔央 「我が国の情報機能・秘密保全―特定秘密の保護に関する法律案をめぐって―」 『立法と調査』 No347、2013年12月、15-33頁。
- ・林三郎 「我々はどのように対ソ情報勤務をやったか」 防衛研究所資料室、登録番号 満州―終戦時の日ソ戦―33。
- ・山田朗 『世界史の中の日露戦争』 吉川弘文館、2009年。
- ・山本武利編 『第二次大戦期日本の諜報機関分析 第8巻 欧米編2』 柏書房、2000年
- ・松田康博編著 『NSC 国家安全保障会議』 彩流社、2009年。
- ・吉田彩子 「フランスのインテリジェンス・コミュニティと近年の改革―日本のインテリジェンス強化において参考に出来ることは何か―」 『インテリジェンス・クリエイト』 2015年9月。
- ・吉原恒雄他訳 『英和和英最新軍事用語辞典』 三修社、1983(昭和58)年。
- ・ランサム, H・H 『アメリカの政府情報機構』 小林昭訳、日刊労働通信社、1960年。
- ・リッチェルソン, ジェフリー, T 『トップシークレット上・下巻』 川合渙一訳、太陽出版、2004年。
- ・ローエンタール,マーク M 『インテリジェンス 機密から政策へ』 茂田宏監訳、慶應義塾大学出版会、2011年。
- ・渡部昇一 『ドイツ参謀本部―その栄光と終焉』 祥伝社、2009年。