



Title	米国の秘密活動と指揮権論争
Author(s)	矢野, 哲也
Citation	国際公共政策研究. 2015, 20(1), p. 81-95
Version Type	VoR
URL	<a href="https://hdl.handle.net/11094/57784">https://hdl.handle.net/11094/57784</a>
rights	
Note	

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

# 米国の秘密活動と指揮権論争

## U.S. Covert Action and the Title 10/Title 50 Debate

矢野 哲也\*

Tetsuya YANO\*

### Abstract

According to the U.S. Code, the term “covert action” means an activity or activities of the United States Government to influence political, economic, or military conditions abroad, where it is intended that the role of the United States Government will not be apparent or acknowledged publicly. Osama bin Laden was killed when U.S. forces stormed his compound in Abbottabad, Pakistan, in the early hours of May 2, 2011. CIA Director Leon E. Panetta said this was what’s called a “Title 50” operation, which is a covert operation, and it comes directly from the President of the United States. The Abbottabad raid illustrates the post-9/11 security environment convergence of military and intelligence operations. This article focuses on the problem with both using military personnel to conduct covert action and using them without a military chain of command.

キーワード：米中央情報局、秘密活動、伝統的軍事行動、指揮権論争、特殊作戦部隊

**Keywords** : Central Intelligence Agency, Covert Action, Traditional Military Activities,  
Title 10/Title 50 Debate, Special Operations Forces

---

\* 大阪経済法科大学法学部特任教授、元陸上自衛隊第3師団法務官

## 1. はじめに

2011年5月1日深夜から翌2日未明にかけ、パキスタン北部のアボタバードの邸宅内で9/11同時多発テロのビン・ラディン（Osama bin Laden）容疑者が軍の統合特殊作戦コマンド（Joint Special Operations Command、JSOCと略）部隊の襲撃を受けて殺害されるに至った事件は、テロとの戦いが始まって以来の最も顕著な戦果として国際社会から多くの注目を集めた一方で、その襲撃の指揮関係をめぐり米国内において論争が生起するに至った。その発端となったのは事件直後のニュース番組において当時の米中央情報局（Central Intelligence Agency、CIAと略）のパネッタ（Leon E. Panetta）長官が、襲撃はCIAの秘密活動（Covert Action）を定めた合衆国法典第50編に基づき、作戦を決定した大統領から直接指示を受けて自らそれを指揮したと述べたことに起因している<sup>1)</sup>。同長官はその後、自らの回顧録の中で襲撃の決定に至る一部始終を明らかにしているが、それによればCIAは2010年末にパキスタン北部のアボタバードの邸宅にビン・ラディン容疑者が潜んでいることを突き止め、当初はCIA単独の襲撃を企図したものの作戦の規模と複雑さから軍の特殊作戦部隊が適任とするベネット（John Bennett）国家秘密局長の意見具申を受け、翌年1月にマクレイヴン（William H. McRaven）JSOC司令官をCIA本部に招致した上でモレル（Michael Morell）副長官を通じて襲撃担任の意志を確認した後、同司令官が直ちに作戦準備に着手したという<sup>2)</sup>。また当時のゲイツ（Robert M. Gates）国防長官も、その回顧録の中で誰が襲撃を実施する権限を行使するかという点をめぐり、もし国防総省の権限で作戦が実行された場合、米政府の関与を否定することはできないがCIAであればそれが可能であるとの理由から大統領が作戦を指揮する一切の権限をパネッタ長官に付与するとともに、国防総省は慣例により軍の部隊をCIAに一時勤務（出向）させる措置を執ったことを明らかにしている<sup>3)</sup>。因みにゲイツ長官が上記の理由を明らかにした背景には、当時アフガニスタン駐留の米軍に対する補給支援の50～55パーセントを担っていたパキスタンに配慮し、同国軍との信頼関係を維持する必要から国防総省が襲撃作戦を主導することは避けたいとの思惑が働いたと見られる<sup>4)</sup>。

これらを踏まえるならば、今回のビン・ラディン襲撃は米政府の関与を秘匿するため、従来の指揮命令系統の縦割りを排し、大統領から付与された権限に基づき作戦の全責任を負わされたCIAが国防総省の協力の下、軍の特殊部隊を実行手段に利用した合衆国法典第50編（Title 50, United States Code—War and National Defense）の定めるCIAの秘密活動と見るのが自然であり、現地での作戦行動

1) CIA Chief Panetta: Obama Made 'Gusty' Decision on Bin Laden Raid, PBS Newshour, May 3, 2011, [http://www.pbs.org/newshour/bb/terrorism-jan-june11-panetta\\_05-03/](http://www.pbs.org/newshour/bb/terrorism-jan-june11-panetta_05-03/), 2014年12月15日アクセス。

2) Leon Panetta with Jim Newton, *Worthy Fights: A Memoir of Leadership in War and Peace*, Penguin Press, 2014, pp.299-300.

3) Robert M. Gates, *Duty: Memoirs of a Secretary at War*, Alfred A. Knopf, 2014, p.542. 因みに同長官は、文中においてCIAを“a fig leaf”（臭いものにする蓋）に譬えている。また米国の秘密活動に詳しいフランクリン・アンド・マーシャル大学のキッブ（Jennifer Kibbe）准教授は、「covert」の用語は作戦そのものが秘匿されることを意味する「clandestine」とは異なり、活動の後援組織（sponsor）が秘匿されることであり、奇襲を成功させるために秘密裏に作戦を行うことは「covert」ではないと述べてゲイツ長官の見解と同じ認識を示している（Jennifer Kibbe, “Conducting Shadow Wars,” *Foreign Affairs*, Vol.83, No.2, March/April 2004, 104.）。

4) Gates, *op.cit.*, p.539.

が軍によって行われた事実のみを捉えて合衆国法典第10編 (Title 10, United States Code-Armed Forces) の定める国防総省の軍事作戦 (military operation) とするのは今回の政策決定にそぐわないものと言わざるを得ない<sup>5)</sup>。因みにCIAの秘密活動を定義した合衆国法典第50編の根拠条項の概要は次のとおりであり、国務省及び国防総省が米国の政府機関として公然と行う伝統的外交・軍事活動は除外されている。

#### 合衆国法典第50編 § 413b(e) 「秘密活動」の定義

「秘密活動」の用語は、海外における政治、経済及び軍事情勢に影響を及ぼす米国政府の単一又は複数の活動を意味し、それは米政府の役割が明らかにされないか又は公には認識されないよう意図されたものであり、次の諸活動は含まない。

- (1) 情報活動、伝統的対抗情報活動、国家安全保障のための伝統的活動など
- (2) 伝統的外交・軍事活動など
- (3) 伝統的法執行活動など
- (4) 海外における公然たる合法活動 (上記(1)から(3)の活動を除く。)<sup>6)</sup>

翻って国防総省に関する合衆国法典第10編を見るならば、軍事作戦そのものの定義は見当たらないものの不測事態作戦 (contingency operation) の定義について、①軍の構成員が敵国に対する軍事活動、作戦、敵対行為として国防長官に命じられた場合、②大統領又は議会により宣言された戦時又は国家緊急事態の下に退役、予備役又は州兵が現役任務に従事することを命じられた場合等に行われる軍事作戦を意味するとしている<sup>7)</sup>。なお参考までに、国防長官については国防総省に関する全ての事項につき、大統領の主な補佐者として大統領及び国家安全保障法の規定に従い国防総省に対する指揮監督権を有するものと規定され、また軍の指揮命令系統 (chain of command) については大統領から直接軍司令官 (commander of the combatant command) に命令が下される場合の外は、大統領から国防長官を経て各軍司令官へ伝達されるものと定められている<sup>8)</sup>。また同法典第10編は、今回のビン・ラディン襲撃を実行したJSOCの上級部隊である米特殊作戦軍 (U.S. Special Operations Command、USSOCOMと略) が行う特殊作戦活動 (Special Operations Activities) の内容として、①直接行動、②戦略偵察、③不正規戦、④外国国内防衛、⑤民事活動、⑥心理作戦、⑦対テロリズム

5) バネッタ CIA 長官は上記インタビューの中で、本当の司令官は現地で指揮にあたったマクレイヴン提督であり、彼が実際にビン・ラディン襲撃の軍事作戦を担当したと述べているが、それは今回のCIAによる作戦の成否が軍の特殊部隊の行動如何にかかっていることを長官が認識していたからであり、米政府の関与を否定するためにCIA長官に作戦の指揮権が付与された政策決定の経緯を踏まえるならば、上記のバネッタ発言は飽くまでも現地戦闘に限った上での軍に対する謝辞と解するのが妥当であろう。

6) 50 U.S.C. § 413b(e). なお関連する用語として“clandestine operation”及び“overt operation”があり、国防総省によれば前者は秘密又は秘匿された手段・方法で政府機関が行う行動、後者は秘匿されずに公然と政府機関が行う行動と定義され、また“clandestine”と“covert”についても、前者が手段・方法を秘匿する場合に対し後者は実施機関を秘匿する場合としている (Joint Chiefs of Staff, *Joint Publication 1-02: Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, 8 November, 2010, As Amended Through 15 January 2015, pp.33, 55, 186, [http://www.dtic.mil/doctrine/new\\_pubs/jp1\\_02.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp1_02.pdf), 2015年3月19日アクセス.)。

7) 10 U.S.C. § 101(a)(13).

8) 10 U.S.C. § 113(b), § 162(b).

ム、⑧人道援助、⑨戦域搜索救助、⑩大統領及び国防長官の特命事項を列挙しているが、その中に秘密活動は含まれていない<sup>9)</sup>。

以上のことから軍 (JSOC、USSOCOM) は法律上、秘密活動を行うことが予定されておらずましてや今回のように CIA の指揮を受けて JSOC が合衆国法典で認められていない秘密活動に従事したことは前代未聞の事態であり、連邦議会図書館調査局 (Congressional Research Service, The Library of Congress) が襲撃事件直後の報告書において、この点を問題視するに至ったのも当然といえよう。因みに報告書を作成したロリンズ (John Rollins) 調整官は、その中で大統領から議会への秘密活動に関する通知手続をめぐる問題として、①通知が過度に抑制されなかったか、②秘密活動として行う必要性はあったか、③軍事作戦として上下両院軍事委員会の助言を求める必要はなかったのかという点を、また作戦の指揮統制をめぐる問題として今回の CIA と軍の指揮の取極 (CIA/military command arrangement) が将来の作戦の模範例となる可能性に言及し、①当該取極が成立した理由、②その法的根拠、③現行法制への影響という点についてそれぞれ疑問を呈している<sup>10)</sup>。そして、この指揮権論争は視点を変えるならば過去の伝統的な戦争との境界が曖昧化している米国の対テロ戦争の実相を知る手掛かりとなるとともに、国際テロリズムの脅威に直面している我が国にとっても今後の対テロ面における日米防衛協力に重要な影響を及ぼす要因となり得るものと思われる。よって本小論では、今回のビン・ラディン襲撃における CIA と軍の特別な指揮の取極が実現を見るに至った両者のパワー・ポリティクスの経緯を明らかにしながら、それを契機に表面化するに至った指揮権論争の問題点とその影響を考察して今後の我が国の安全保障政策を考える参考にしたい。

## 2. CIA の秘密活動と軍 (JSOC、USSOCOM) の関係

CIA の秘密活動と軍の関係は意外に古く、その歴史は CIA が創設された3年後に勃発した朝鮮戦争 (1950-53年) にまで遡る。CIA の公表資料によれば、1951年に当時のスミス (W. B. Smith) 長官が国家安全保障会議に対して朝鮮を含む各戦域での CIA 統制下のゲリラ運動の拡大を要望したところ、それを統制下に置きたい統合参謀本部 (Joint Chiefs of Staff、JCS と略) の反対に遭遇したことから、当時のトルーマン (Harry S. Truman) 大統領の決定で JCS との調整により戦域司令官を介する条件の下に CIA 長官がゲリラ部隊の設置及び運用を命じることを可能とする指揮関係の合意が成立するに至ったとされる<sup>11)</sup>。

9) 10 U.S.C. § 167 (j).

10) John Rollins, Coordinator, *Osama bin Laden's Death: Implications and Considerations*, CRS Report for Congress R41809, May 5, 2011, pp. 1-4, <http://www.fas.org/sgp/crs/terror/R41809.pdf>, 2014年10月5日アクセス。

11) CIA, *A Look Back...First CIA-Military Command Relationship Agreement*, News & Information, Mar 10, 2011, <https://www.cia.gov/news-information/featured-story-archive/2011-featured-story-archive/cia-military-command-relationship-agreement.html>, 2015年1月6日アクセス。朝鮮戦争時の CIA 長官と大統領の緊密な関係及び CIA 草創期の発展の経緯については次を参照。Clayton D. Laurie, "A New President, a Better CIA, and an Old War: Eisenhower and Intelligence Reporting on Korea, 1953," *Studies in Intelligence* Vol.54, No.4 (December 2010), pp.1-12. なお第2次世界大戦下の1941年に創設された CIA の前身である戦略事務局 (Office of Strategic Services, OSS) の時代は、連合軍のノルマンディー上陸作戦を支援するための破壊活動などに従事したが、それらの活動は戦域司令官の統制下に行われていたという (Kathryn Stone, "All Necessary Means" Employing CIA Operatives in a Warfighting Role Alongside

その後、CIA と軍の特別な指揮の取極に至るまでに数度の転機を迎えるが、その先駆けとなった事件はイラン革命後の米大使館人質救出作戦失敗の教訓に基づく1987年のUSSOCOMの創設である。特殊作戦を担任する機能別統合軍として米中央軍などの戦域軍司令官と同じ四つ星（大将）の将軍を司令官とする国防長官直属の組織が新編されたことは、対テロや不正規戦といった非対称紛争（asymmetric conflict）が軍の重要な活動領域となったことを意味するだけでなく、テロやゲリラという脅威がCIA とUSSOCOMの共通の敵として両者の接近を促す触媒の役割を担う結果となったのは否定できない<sup>12)</sup>。因みに2014年現在のUSSOCOMは、陸・海・空軍及び海兵隊の現役兵、州兵、予備役兵及び文官合せて約6万6000名で構成され、その隷下部隊としてJSOCの他に米陸軍特殊作戦コマンド、海軍特殊作戦コマンド、空軍特殊作戦コマンド、海兵隊特殊作戦コマンドが属するとともにJSOCについては準統合軍（sub-unified command）という特別な地位が付与されている<sup>13)</sup>。その理由は、JSOCがイラン米大使館人質救出作戦の行われた1980年にUSSOCOMに先立って創設され、その後グレナダ侵攻（1983年）、アキレ・ラウロ号ハイジャック事件（1985年）、パナマ侵攻（1989年）、湾岸戦争（1991年）、ソマリア介入（1993年）、ハイチ介入（1994年）、バルカン紛争（1996～2002年）、アフガン紛争（2001年～現在）及びイラク戦争（2003年～現在）といった国家間戦争や緊急事態作戦に特殊部隊の中核として参加する等USSOCOMの母体として今日に至った歴史的経緯によるところが大きく、JSOCが陸軍のデルタ・フォース、第75レンジャー連隊、第160特殊作戦航空連隊及び海軍のシールズ（SEAL Team Six）並びに空軍の第24特殊戦術航空隊といった対テロ精鋭部隊を指揮し、世界各地でテロ組織の発見撲滅を最優先任務とする組織とされていることも影響している<sup>14)</sup>。つまりUSSOCOMの指揮を受けるものの、事態が生起すれば常にJSOCが作戦行動の主体となってUSSOCOMに与えられた任務を達成してきていることから、その地位・行動の独立性が公に認められてきたといえる。それ故ビン・ラディン襲撃の計画段階において当時のパネッタCIA長官がUSSOCOMのオルソン（Admiral Eric T. Olson）司令官を飛び越え、その隷下部隊であるJSOCのマクレイヴン司令官をCIA本部に直接招致したのも理解できるであろう<sup>15)</sup>。

Special Operations Forces, U. S. Army War College, April 7, 2003, pp.9-10.）。また第2次大戦後の紛争国における米軍部とCIAの秘密活動に詳しいブラムの著書でも、CIAが軍を指揮して秘密活動を行ったという記述は見当たらない（William Blum, *Killing Hope: U.S. Military and C.I.A. Interventions since World War II*, Common Courage Press, 2004）。

- 12) Richard A. Best Jr. & Andrew Feickert, *Special Operations Forces (SOF) and CIA Paramilitary Operations: Issues for Congress*, CRS Report for Congress RS22017, August 3, 2009, p.1 及び Andrew Feickert, *U.S. Special Operations Forces (SOF): Background and Issues for Congress*, CRS report for Congress RS21048, May 8, 2014, p.1.
- 13) Feickert, *op.cit.*, p.6, 2014, pp.1-6. なお、その構成人員の規模は米中央軍（約9万4000名）を例にした場合、その約70パーセントに相当するものの、予算規模を見るならば2015会計年度において99億1300万ドルで国防総省本体予算（4,956億ドル）の約2パーセント弱にすぎない（Feickert, *op.cit.*, p.7. 米中央軍の構成人員についてはU.S. Central Command ホームページのを、また2015会計年度国防総省本体予算については会計担当国防次官室ホームページの関連資料を参照）。
- 14) Feickert, *op.cit.*, p.6 及び A. Feickert & Thomas K. Livingston, *U. S. Special Operations Forces (SOF): Background and Issues for Congress*, CRS Report for Congress RS21048, December 3, 2010, p.5 及びUSSOCOM ホームページ内のJSOC紹介ページ <http://www.socom.mil/Pages/JointSpecialOperationsCommand.aspx>、2015年5月1日アクセス。また米国の特殊作戦部隊の歴史を著したカーニー元空軍大佐らによれば、特殊部隊の大抵の任務はJSOCによってコントロールされ、その全てがデルタ・フォースとシールズによって実行されたという（Colonel John T. Carney Jr. & Benjamin F. Schemmer, *No Room for Error: The Covert Operations of America's Special Tactics Units from Iran to Afghanistan*, Random House, 2002, p.21）。
- 15) 9/11同時テロの際にも、ホワイトハウスで極秘に催された大統領を中心とする対アフガニスタン作戦会議にラムズフェルド国防長官、シェルトン統合参謀本部議長、マイヤーズ同副議長、フランクス米中央軍司令官とともに特にJSOC司令官のデイリー陸軍少将が参加し、USSOCOM司令官のホランド空軍大将は招致されていない（Donald Rumsfeld, *Known and Unknown: A Memoir*,

そしてCIAと軍の特別な指揮関係の実現に至る第2の転機となったのが、9/11同時多発テロを契機とするアフガニスタンにおける対テロ戦争である。そこにおいてCIAが、HUMINTと呼ばれる人的諜報活動と無人機によるミサイル攻撃をもってJSOCの作戦を密接に支援したことで両者の関係は物心両面において飛躍的に強化されるに至ったのである<sup>16)</sup>。しかし、その一方で現地のCIA工作員を米中央軍の指揮下に置く旨の要求が米中央軍からCIAに突き付けられ、政治問題化するに至った事実も見逃すことはできない。当時のテネット（George Tenet）CIA長官は、米国の軍事作戦が開始された2001年10月初めのチェイニー（Dick Cheney）副大統領を中心とする会議の席上、ラムズフェルド（Donald Rumsfeld）国防長官から、CIAと軍が異なる指揮系統の下に作戦していることを問題視する発言があり、これに対してテネット長官が今回の戦争は従前と異なり臨機応変かつ柔軟性が要求され、現地のCIA工作員と特殊部隊員は一致協力しているから問題はないとする反論がなされ、副大統領の仲裁によって指揮系統は変更しないことで一旦は決着を見たものの、数週間後フランクス（Gen. Tommy Franks）米中央軍司令官がCIA本部を訪れて執拗に懇請したため、テネット長官は熟慮の末、軍との良好な関係の維持を優先して、了解覚書（Memorandum of Understanding）の作成に暗黙の同意を与えるに至ったとされる<sup>17)</sup>。なお、これに関して両者の認識は異なり、テネット長官は上述したように現地のCIAと特殊部隊の協力関係の維持を優先していたのに対し、フランクス司令官が意図していたのは、むしろ対テロ戦の強力な戦闘手段としてCIAが運用する無人攻撃機に対する作戦統制権を軍が手中に収めることにあり、後日CIAに対する指揮権行使が認められた際、同司令官がそれには国家機密のCIA秘密活動プログラム（sensitive CIA covert action program）に属する武装プレデターも含まれる点を特に強調していたのは、それを裏付けるものと言える<sup>18)</sup>。因みに無人攻撃機の研究開発はCIAを中心に進められ、1993年から1995年のウールジー（James Woolsey）長官の時代にゼネラル・アトミックス社との提携などにより実用化が図られるとともに2001年2月には空軍の協力で無人機に搭載したヘルファイアー・ミサイルの最初の実射試験も行われ標的に命中

Sentinel, 2012, pp.370-371.)。またUSSOCOMの司令部が中央軍司令部のある米国南部フロリダ州タンパのマクディール空軍基地に所在するのに対し、JSOCのそれが政治中枢のワシントンやCIA本部のラングレーにより近いノースカロライナ州のポープ空軍基地に所在し上級司令部から地理的に独立していることも考慮する必要がある。

- 16) Henry A. Crumpton, *The Art of Intelligence: Lessons from a Life in the CIA's Clandestine Service*, The Penguin Press, 2012, pp.221-222, 263. CIAの秘密作戦を統括した同氏は2002年3月の政府首脳に対する軍事作戦のブリーフィングで「CIA/JSOC統合チーム」という呼称を使用している（Ibid., p.264）。またジャーナリストのウッドワード氏はCIAが空爆のための情報管制と無人機による攻撃を行うことで空軍と縄張り争いの問題が起きたことを指摘している（Bob Woodward, "Secret CIA Units Playing a Central Combat Role," *The Washington Post*, November 18, 2001, <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/cia18.html>, 2014年4月20日アクセス）。
- 17) George Tenet with Bill Harlow, *At the Center of the Storm: My Years at the CIA*, Harper Collins Publishers, 2007, pp.215-216. なおフランクス司令官の回顧録によれば、開戦前にホワイトハウスで行った大統領に対する作戦ブリーフィングの席上、国防長官より、今回の作戦が前例のないもので伝統的な管轄領域が不明確になると予想されることからCIAの作戦統制を国防総省に移管されたい旨の要望が大統領に伝えられ、これに対し副大統領から作戦開始までに全ての指揮関係を見直すとの回答があったとし、またこの時の国防長官の要望は事前に司令官として具申していた内容であったという（Tommy Franks with Malcom McConnell, *American Soldier*, Harper Collins, 2004, pp.278-280）。しかしラムズフェルド国防長官及びチェイニー副大統領のいずれの回顧録にも9月21日に上記の作戦ブリーフィングが行われた事実はあるものの、CIAの作戦統制を国防総省へ移管する件についての記述は見当たらない（Rumsfeld, *Known and Unknown* pp.370-371 及び Dick Cheney with Liz Cheney, *In My Time: A Personal and Political Memoir*, Threshold Editions, 2011, pp.336-337）。
- 18) Franks, *op.cit.*, p.290. フランクス司令官は、9/11同時テロ以前に当時のクラーク（Richard A. Clarke）国家安全保障会議対テロ専門官からCIAがヘルファイアー・ミサイル・システムによる無人機プレデターの武装化に取り組んでいる状況及びプレデター計画に関する国家機密情報について承知し強い関心を有していたという（Ibid., pp.210, 226, 290）。

させるまでになっていたという<sup>19)</sup>。いずれにしても今回CIAの活動を指揮統制する権限をフランクス司令官が手にしたことは軍にとって重要な成果といえる。しかしそれは同時にラムズフェルド長官が回顧録の中で、能力の横取り (a power grab) と自ら認めざるを得なかったほどCIA内部に国防総省への不信感や不満を植え付け、同じ政府機関の長として道義的責任を痛感せざるを得ない事態を招いたのも事実であり、その反動は従来のCIAと軍の政治的な力関係に影響を及ぼさずにはおかなかった<sup>20)</sup>。何故なら国防総省は、その代償にアフガニスタンの秘密活動で殉職したCIA職員のアールントン国立戦没者墓地への埋葬を容認せざるを得なくなったのであり、国防副長官はCIA副長官との協議の末に、軍籍のない殉職者のための埋葬推薦状の上申を余儀なくされ、その上申を受けた大統領首席補佐官も官僚的な形式主義を撤廃する形で最終的にCIA殉職者の葬送式の実現に動かざるを得なくなったことから、結果としてCIAを軍と対等の榮譽ある地位に押し上げるのを許したからである<sup>21)</sup>。

更にCIAと軍の特別な指揮関係を実現させる第3の転機となったのが、2004年に公表された9/11委員会報告である。そこにはCIAの秘密活動に関する勧告意見が盛り込まれ、その中の一つは秘密活動が高度に技術的で細心の注意が要求されることからCIAはそのための能力構築と人材供給に専念することができると前置きした上で、CIA長官は①CIAの分析機能の再建、②人的情報機能の拡大による秘密部局の変革、③より多数の言語プログラムの開発、④外国都市に容易に順応できる工作幹部の多様性の補強、⑤作戦レベルにおける人的情報収集と通信情報収集の関係円滑化、及び⑥単一及び連携作戦のより良いバランスの6項目に重点を置くべきであるとしている<sup>22)</sup>。そして更に重視すべきはCIAと軍の指揮関係を取り上げたもう一つの勧告の方であり、CIAはプロパガンダ、非軍事的妨害活動といった秘密活動の指令及び実行の責任を引き続き保持すべきであると前置きした上で、手段・方法或いは実行主体が秘密にされようと、そのいずれにおいても準軍事作戦の指令及び実行の第一義的責任は国防総省へ移管するとともに、当該作戦の訓練指令及び実行の機能はUS-SOCOMに整理統合されるべきであるとしている<sup>23)</sup>。これはCIAが行う秘密活動であっても軍事作戦を伴う場合は国防総省の所管とするものであり、アフガニスタンにおける米中央軍のCIAに対する指揮権行使を正当化する趣旨とも理解できることから、軍が反対する理由はないと見るのが自然であろう。ところが大統領から上記勧告についての意見を求められた国防長官は、2005年6月にCIA長官とともにその受け容れを拒否する旨の回答を行い、それを踏まえて大統領府は正式に上記勧告

19) Frank Strickland, "An Insider's Perspective on Innovation During Fiscal Austerity: The Early Evolution of the Predator Drone," *Studies in Intelligence*, Vol.57, No.1 (Extracts, March 2013), 1-6. 及び Crumpton, *op.cit.*, p.158.

20) Rumsfeld, *op.cit.*, pp.375-376.

21) Tenet, *op.cit.*, p.224. 因みにパネッタCIA長官も2009年12月にアフガニスタンにおいて自爆テロの犠牲となった部下職員について、軍籍がないとの理由から規則を盾にアールントン国立墓地への埋葬に難色を示した軍当局と自ら交渉して当時のゲーツ国防長官の承認を勝ち取り、国家の安全のために戦ったCIA職員の英雄的行為を讃える盛大な葬送式を同国立墓地で挙行するとともに、その実績を自らの回顧録の冒頭に掲げ、CIAにとっての歴史的意義を強調している (Panetta, *op.cit.*, pp.1-2, 268-269)。

22) The 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*, W.W. Norton & Company, 2004, pp.414-415.

23) *Ibid.*, pp.415-416. なお勧告は、それを裏付けるものとして米中央軍の指揮下で行動したCIA/JSOC統合チームの事例を取り上げている。また clandestine と covert の用語の相違については、脚注5を参照。

を拒絶するに至ったのである<sup>24)</sup>。因みにその理由は明らかにされていないが、政府関係者によれば軍が行う準軍事作戦とCIAの行うそれとの法律上及び作戦上の明確な相違点を残すのが望ましいとの考えから、上記の結論に至ったとされる<sup>25)</sup>。つまり、万が一作戦が失敗に終わった場合でも米政府の関与を否定することができるという秘密活動の利点やテロの脅威に対抗するために軍に準じた特殊作戦局 (Special Operations Division, CIA's Counterterrorist Center) という専門の組織をCIAが自前で有している点を考えるならば軍事作戦を伴う場合であっても不首尾に終わったときの政府に対する批判の大きい「汚い戦争」(Dirty War) はCIAに担当させ、軍としては自らの手を汚したくないとする意識が働いたとしても不思議ではないだろう。

いずれにしても国防総省の上記の判断が、軍事作戦と秘密活動の境界を不明瞭ならしめたことは否定できず、これが今回のビン・ラディン襲撃をめぐるCIAと軍の指揮権論争として表面化するに至ったと見ることもできる。なおこの際、看過できないのはCIAと軍の行動領域のみならずその人的領域の境界も不明瞭なものとなっている事実である。試みにウェブ上で公開されているCIAの準軍事作戦幹部/特技幹部 (Paramilitary Operations Officer/Specialized Skills Officer) の公募採用条件を見るならば、学士号の他に軍隊の特殊作戦又は地上・空中・海上戦闘経験を有し、かつそれは戦闘指揮・指導の経験と同等であることや軍事心理戦又は情報戦等のバックグラウンドを有していることといった軍歴が不可欠とされていることは、CIAの秘密活動が軍出身者によって担われていることを裏付けるものと言える<sup>26)</sup>。しかも2011年7月にパネッタCIA長官が国防長官に、またその2か月後にはペトリアス陸軍大将(当時)がCIA長官に就任したこと、更に2007年には正式にCIA長官の軍事問題補佐官 (Associate Director for Military Affairs) が創設され、CIAの文官とともに軍から将官が出向して世界規模のCIAと軍による統合活動の計画調整等を担任実行し現在に至っていること等を鑑みるならば、CIAと軍の人的領域の境界は既に撤廃されているといっても過言ではない<sup>27)</sup>。

### 3. 指揮権論争の問題点とその影響

ビン・ラディン襲撃事件から約1か月が経過した2011年5月26日、米国法律家協会 (American Bar Association) は「ビン・ラディン作戦—その法的枠組み」と題する討論会を開催した。それには武力紛争法に詳しいバンクス (William C. Banks) シラキューズ大学法律学教授、グリーンウォルド (Eric Greenwald) 米戦略統合軍サイバー・コマンド上級アドバイザー、リッツォ (John Rizzo) 前

24) Richard A. Best Jr. and Andrew Feickert, *Special Operations Forces (SOF) and CIA Paramilitary Operations: Issues for Congress*, CRS Report for Congress RS22017, December 6, 2006, p.6.

25) Douglas Jehl, "White House Is Said to Reject Panel's Call for a Greater Pentagon Role in Covert Operations," *The New York Times*, June 28, 2005, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9405E0DE153AF93BA15755C0A9639C8B63>, 2015年2月23日アクセス。因みに同記事によれば、本決定は長期にわたり秘密作戦の主要な組織であったCIAの勝利と報じている。

26) Central Intelligence Agency, Careers & Internships, Paramilitary operations Officer/Specialized Skills Officer, Posted: Apr 21, 2007 06: 18 PM, Last Updated: Mar 25, 2014 10: 58 AM, <https://www.cia.gov/careers/opportunities/ clandestine/paramilitary-operations-officer-specialized-skills-officer.html>, 2014年11月17日アクセス。

27) CIA, Offices of CIA, Military Affairs, History, <http://www.cia.gov/offices-of-cia/military-affairs/history.html>, 2015年1月26日アクセス。

CIA 法律顧問、スマート (Stephanie Smart、海軍大佐) 米統合参謀本部法律顧問代理の 4 氏がパネリストとして参加し、それぞれの立場から今回の指揮権の問題について意見が交わされた。それによればバンクス教授は軍事司令官の指揮統制下に襲撃が行われていることを根拠にビン・ラディン殺害が合衆国法典第10編の伝統的軍事行動であると結論付けたのに対しリッツォ前 CIA 法律顧問は、秘密活動が CIA のみの聖域ではなく、いかなる米政府機関にも合衆国法典第50編第413b 条で法律上、実施する権限が付与されているとした上で、それにもかかわらず CIA 以外の軍を含む政府機関が秘密活動を行った事例を想起できないと述べて今回の襲撃も CIA による秘密活動であるとの認識が示された<sup>28)</sup>。またスマート法律顧問代理はバンクス教授の主張に疑義を呈した上で合衆国法典第50編は軍の関与を排除しておらず、第413b 条は CIA の秘密活動に対する他の政府機関による援助を許容していることから、軍が兵員を差し出したり CIA を統制することは可能であると述べている<sup>29)</sup>。最後にグリーンウォルド上級アドバイザーはかつて連邦議会下院常設情報特別委員会の法律顧問を務めた経験も踏まえ、第413b 条が秘密活動に関する情報特別委員会への報告を義務付けていることから、そのような制約がない作戦環境準備 (operational preparation of the environment) という名の軍事行動や合衆国法典第50編に基づく諜報活動との間で、根拠法上の区別が曖昧となることがしばしばあったことを紹介するとともに現在の米戦略統合軍サイバー・コマンドにおける経験としてサイバー作戦が伝統的軍事作戦の例外となるのか否かといった法の不安定な状態に起因する問題や第413b 条の秘密活動と軍のサイバー作戦の関係が将来の重要な課題になり得ることを明らかにしている<sup>30)</sup>。なお各パネリストの意見発表後に行われた聴衆とのディスカッションの終盤、合衆国法典の第10編と第50編を合併して新たに第60編を創設することで今回のビン・ラディン襲撃作戦のような CIA と軍の統合秘密活動 (joint covert activities) という明確な法的枠組みを提供できるのではないかというブレアー (Dennis Blair) 前国家情報長官の考えが取り上げられたが、秘密活動に対する現行の法的枠組みで十分であり、その大幅な見直しは不必要な混乱を招くとする意見が大勢を占めている<sup>31)</sup>。

28) American Bar Association's Standing Committee on Law and National Security, *Event Summary: The bin Laden Operation — The Legal Framework*, Written by Matthew C. Dahl, [http://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/litigation/materials/sac\\_2012/50-7\\_nat\\_sec\\_bin\\_laden\\_operation.authcheckdam.pdf](http://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/litigation/materials/sac_2012/50-7_nat_sec_bin_laden_operation.authcheckdam.pdf), 2014年1月29日アクセス。なお秘密活動の実施権限について正確を期するならば、上記合衆国法典第413b 条とは別に米国の情報活動について規定した行政命令第12333号が、大統領の決定のない限り CIA 以外の政府機関 (但し戦時における米国軍隊を除く。) が秘密活動を行うことを認めていないのも事実である (Executive Order 12333 - United States Intelligence Activities (As amended by Executive Orders 13284 (2003), 13355 (2004) and 13470 (2008)), 1.7 Intelligence Community Elements — (a) The Central Intelligence Agency — (4), <http://fas.org/irp/offdocs/eo/eo-12333-2008.pdf>, 2015年3月23日アクセス)。

29) American Bar Association's Standing Committee on Law and National Security, op.cit.

30) Ibid. なお作戦環境準備という軍事行動は、米統合参謀本部によれば特殊作戦部隊が、紛争解決のために軍事又は非軍事手段を使用して関係機関を支援したり部隊を投入し、予想される作戦環境を整備するため作戦行動の可能性があり又はそれが予想される地域において行う諸活動とされている (*Joint Publication 1-02*, p.182及び *Joint Chiefs of Staff, Joint Publication 3-05 Special Operations*, 16 July 2014, II-4~5, [http://www.dtic.mil/doctrine/new\\_pubs/jp3\\_05.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp3_05.pdf), 2015年3月19日アクセス)。

31) American Bar Association's Standing Committee on Law and National Security, op.cit. なお現行の合衆国法典は、国立公園業務とその関連計画について規定する第54編をもって最終編としている。またブレアー前長官は、2011年5月の上院公聴会において根拠法典を異にすることの問題点を指摘した上で、自らの考え (合衆国法典第60編の創設案) について、両方の根拠法典に基づき指揮官及び幕僚を一体化した統合機関タスク・フォース (joint interagency task forces, JIATFs) が編成されるならば縦割りの共同作戦よりも効率的であると述べている (U.S. Senate, Prepared Statement of Dennis C. Blair for the U.S. Senate Committee on Homeland Security and Government Affairs Hearing entitled "Ten Years After 9/11: Is Intelligence Reform Working? Part II" May 19, 2011, P.10, <http://www.hsgac.senate.gov/> の2011年5月19日付 Blair Testimony, 2015年3月24日アクセス)。因みに2003年にストーン米陸軍大佐は、対テロ戦争に勝利するため大統領は特殊作戦部隊と並行して CIA の軍事要員を運用する新しい政策を継続すべきであり、

因みに指揮権論争をめぐる代表的な考えは次の通りであり、そのうち議会に関するものについて見るならば、本論文の冒頭に紹介した議会図書館調査局のロリンズ報告の他に秘密活動と軍事作戦の曖昧化に着目したエルウィン（Marshall Curtis Erwin）分析官による調査報告を挙げることができる。同分析官は、その中で今後の議会の政策議題として秘密活動の監視方法をいかに定めるべきか、また情報委員会と軍事委員会のいずれが秘密活動に関与すべきか、更には国防総省の権限と秘密活動の指針を明らかにするため USSOCOM を規定した合衆国法典第10編第167条の改定の必要性などを取り上げているもののロリンズ報告同様、具体的な政策提言を行うまでには至っていない<sup>32)</sup>。また、議会と同じ問題意識の下に具体的な政策提言にまで踏み込んだ意見としてチェスニー（Robert Chesney）テキサス大学ロー・スクール教授は、CIA と軍が一体化した秘密活動の拡大傾向に対する法的対策として、①行政府内における秘密活動に関する説明責任の強化、②議会との情報共有の強化、③合衆国法典第50編に基づく作戦の実質的規制の明確化、及び④新たな問題領域とされるサイバー作戦の権限と説明責任の明確化の以上4項目について、その必要性を強調している<sup>33)</sup>。

また軍に関するものについて見るならば、前掲のブレアー前長官（退役海軍大将）によるCIA と軍の更なる一体化の必要性を指摘する意見とは対照的にクラッパー（James R. Clapper, Jr, 退役空軍中將）現国家情報長官は、情報担当国防次官在職時に上院軍事委員会の公聴会において軍隊は秘密活動（covert action）を行わない代わりに方法・手段を秘匿する行動（clandestine activities）は認められており、軍人が秘密活動に参加することはジュネーブ条約で与えられた戦闘員としての権利を危うくすることから両者の間に一線を引くことが必要と述べて、ブレアー前長官の意見に反対の立場を明らかにしている<sup>34)</sup>。また同じく、米国戦争大学で学ぶ米陸軍中佐は秘密活動に軍人を従事させること、及び軍の指揮命令系統外で軍人を運用することが戦争法の保護を危うくするとの立場から合衆国法典第10編の軍事作戦と同第50編の秘密活動を一体化した同第60編の創設に反対する論文を軍の季刊誌に発表したところ2012年の国防長官論文コンテストで賞を獲得するに至っている<sup>35)</sup>。これは穿った見方をするならば国防総省と当該論文の考えが一致した結果と見ることもできる。

しかしながら、これをもって軍はブレアー案に反対の立場に立っていると見るのも早計であり少なくとも対テロ戦争が始まって以来CIA と行動を共にしてきたUSSOCOM、JSOCには当てはまらないであろう。何故なら両者は、対テロ戦争を通じて強固な相互依存関係を構築するに至っている

---

CIA と国防総省はそのために両者の統合発展に向けた調整や情報共有を行うべきとの考えを明らかにしている（Kathryn Stone, "All Necessary Means" - Employing CIA operatives in a warfighting role alongside special operations forces, U.S. Army War College, 07 April 2003, pp.23-24.）。

32) Marshall Curtis Erwin, *Covert Action: Legislative Background and Possible Policy Questions*, CRS Report for Congress RL 33715, April 10, 2013, pp9-10, <http://www.fas.org/sgp/crs/intel/RL33715.pdf>, 2013年12月28日アクセス。

33) Robert Chesney, "Military-Intelligence Convergence and the Law of the Title 10/Title 50 Debate," *Journal of National Security Law & Policy*, Vol.5, 2012, 542-544. またウォール前 USSOCOM 上級法律顧問も、議会が軍と情報機関の活動に対する監視要領を改善することで指揮権論争に終止符を打つことができると述べている（Andru E. Wall, "Demystifying the Title 10-Title 50 Debate: Distinguishing Military Operations, Intelligence Activities & Covert Action," *Harvard National Security Journal*, Vol.3, 2011, 107.）。

34) Erwin, op.cit., pp.4-5.

35) Joseph B. Berger, "Covert Action; Title 10, Title 50, and the Chain of Command," *Joint Force Quarterly*, Issue 67, 4<sup>th</sup> quarter 2012, 33, 37-38.

と見ることができ、具体的に CIA としては秘密活動を敏速に行うために軍と共同することで軍事作戦の姿に変えて議会の監視を免れるとともに、他方 USSOCOM、JSOC としては限られた予算で不測事態や拡大する任務に対応するために、潤沢な予算を配分された CIA と共同することで、その経費負担を軽減できるからである<sup>36)</sup>。それは、ある国防総省高官に言わせればイラク、アフガニスタン両戦争によって「CIA 職員と軍人達は共に成長し、我々は互いの組織・制度の中に存在するとともに互いの言葉を交わす」までになり、その後ラドサン (John Radsan) 前 CIA 法律顧問補佐をして、ビン・ラディンを殺害したアボタバード襲撃は CIA の秘密活動と JSOC を渾然一体化させたと言わしめている<sup>37)</sup>。しかも襲撃事件後の2011年8月8日付ニューヨーク・タイムズ紙 (電子版) は、海軍特殊部隊出身の二人の将官が米中央軍及び米南方軍の副司令官に任命されたことを米軍の組織における USSOCOM、JSOC 出身者の台頭を象徴する典型的な事例として報じていることを踏まえるならば、今後も CIA と軍の一体化の流れが加速されることは明らかであり<sup>38)</sup>、これは取りも直さず戦闘員としての法的保護が不安定な戦場において、米軍兵士が作戦行動に従事せざるを得ない状況が放置されることを意味している。そして、それ以上に今回の論争を省みて考えさせられたのは CIA の秘密活動への議会の関与の在り方や CIA と軍の一体化の可否に議論の重点が置かれ、秘密活動を担う CIA 工作人員に対する国家による規律統制の必要や Covert Action の Overt Action 化による対外関係への影響には余り関心が払われていないことである。

CIA 工作人員が軍隊の構成員でないことから、戦闘間及び捕虜となった場合に米軍兵士として遵守すべき行動規範の適用対象とされていないことは、軍の特殊作戦部隊との共同行動が常態化し敵部隊に拘束される危険性が高まっている現在、それが当該工作人員個人に止まらず作戦全体の成否を左右しかねない問題に発展する可能性は否定できない。因みに行動規範とは、朝鮮戦争において多くの米軍捕虜が中共、北朝鮮による洗脳等の思想工作による被害を蒙った事実を踏まえ、当時のアイゼンハワー大統領が1955年8月17日に行政命令第10631号をもって制定した戦闘及び捕虜の間における米国の軍隊構成員の志操上及び道徳上の指針のことである<sup>39)</sup>。そしてそれは3つのパラグラフから成り、その第3パラグラフには兵士の履行義務として6か条の規範が定められ、その内容はⅠ) 米国人として国家と生活様式を守るために戦い、自らの命を捧げる用意があること、Ⅱ) 自らの自由意思で投降せず、また抵抗する手段がある限り部下を投降させないこと、Ⅲ) 捕えられてもあらゆる手段で抵抗し、脱出のために全ての努力を尽くすとともに宣誓解放 (parole) や敵による特別待遇

36) Feickert & Livingston, op.cit., p.10. Best Jr. & Feickert, op.cit., p.4. 因みに2001年のアフガニスタン戦争における CIA の現地指揮官の回想録によれば、当時 CIA から付与された運用資金は800万ドルに対し、カウンターパートである軍の現地特殊部隊指揮官の運用資金はわずか5000ドルにすぎず現地で車両を調達することもままならない窮状を見かねた CIA の指揮官が即座に数両を調達し提供したエピソードが記されている (Gary Berntsen, *Jawbreaker: The Attack on Bin Laden and Al-Qaeda*, Three Rivers Press, 2005, pp.106-109.)。

37) Nicholas Schmidle, "Getting Bin Laden: What happened that night in Abbottabad," *The New Yorker*, August 8, 2011, <http://www.newyorker.com/magazine/2011/08/08/getting-bin-laden>, 2014年8月15日アクセス。

38) Thom Shanker & Eric Schmit, "Special Operations Veterans Rise in Hierarchy," *The New York Times*, August 8, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/08/09/us/09commanders.html> (電子版)、2015年1月26日アクセス。

39) Charlotte M. Liegl-Paul, "Civilian Prisoners of War: A Proposed Citizen Code of Conduct," *Military Law Review*, Vol.182 (2004) 116-118. 及び National Archives, Executive Order 10631 — Code of Conduct for members of the Armed Forces of the United States, <http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/10631.html>, 2015年4月6日アクセス。

を拒否すること、IV) 戦争捕虜となっても同胞への信頼を守り、戦友を害するいかなる行為も行わず、また上級者であれば指揮を執り、また合法的な命令には従うこと、V) 戦争捕虜となり尋問されても氏名、階級、部隊番号及び生年月日以外は答えず、祖国と同盟国に不名誉な口頭及び文書による表明は行わないこと、VI) 米国人であることを忘れずに自由のために戦うとともに自らの行為に責任を持ち、祖国を自由にする諸原則に身を捧げ、神と米国を信じることとされている<sup>40)</sup>。そして何よりも重要なことは、行動規範に対する違反が統一軍事裁判法 (Uniform Code of Military Justice) の定める反乱、同煽動及び利敵行為と同じ特別な行為とされるとともに、特に昨今の紛争地域における民間軍事会社の活動状況を踏まえ、その要員を規律する新たな行動規範 (Citizen's Code) を国家として制定する必要があるとの意見が軍に見られることである<sup>41)</sup>。これらを踏まえるならば尚更、軍と一体化した秘密活動に従事する CIA 工作員を行動規範の対象外とし、敵の思想工作の危険に曝し続けることは国家として好ましくない。かつて冷戦終結間もない時期に『新しい戦士階層』という題名の論文を発表した当時のピーターズ (Ralph Peters) 米陸軍少佐 (後に中佐で退役) は、1993年10月のソマリアにおけるアイディード將軍派民兵との戦闘で多数の米軍兵士が犠牲となった事件を踏まえ、今後10年の内に直面する米陸軍の敵は欧米諸国の規律ある現代的な兵士層 (soldiers) ではなく、常軌を逸した野蛮で、暴力に慣れ、文明の秩序に従わない戦士層 (warriors) という新たな階層集団であり、彼らとの間には交渉や妥協の余地はないと断じているが、最近のイスラム教スンニ派過激組織 ISIL (Islamic State in Iraq and the Levant) がグローバル・ジハード主義思想とメディアを駆使した宣伝戦によって世界各国で支持者を吸引している現状を踏まえるならば、上記の民間軍事会社要員や CIA 工作員に対する新たな行動規範の制定の必要性も理解できるであろう<sup>42)</sup>。

一方、Covert Action の Overt Action 化に関して政府機関による暗殺行為を禁じた行政命令の撤廃を主張する意見が9/11同時多発テロの翌年に軍の側から公にされたことも注目に価する。それは米陸軍法務学校教授のハーダー (Tyler J. Harder) 少佐が Military Law Review 誌 (2002年6月号) に寄稿した論文を指し、その中で同少佐は2001年9月14日の米議会上下両院合同決議によってビン・ラディン又は他のアルカイダのメンバーを探し出して殺害することは将来の攻撃に対する自衛であって暗殺ではないとした上で、法律を助言する役職にある者は行政命令第12333号によって引き起こされた混乱を無視すべきと断じている<sup>43)</sup>。なお同論文の主旨は飽くまでも軍の作戦行動に対する行政

40) Ibid. なお宣誓解放とは、捕虜となった者が再び軍務に就かない旨の宣誓を行った場合は解放されることがあるとする陸戦の法規慣例に関する規則が定める規定であり、宣誓を行った捕虜が本国に送還された後、宣誓に違反して再び兵器を操り、その結果、再度捕虜となった場合は捕虜としての権利を失うものとされている (同規則第10~12条)。

41) Liegl-Paul, op.cit., 121.

42) Ralph Peters, "The New Warrior Class," *Parameters*, US Army War College Quarterly, Summer 1994, <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/1994/peters.htm>, 2014年9月4日アクセス。また池内恵「イスラム国の正体(上)」『産経新聞』2014年11月14日付を参照。なおCIAは、現在「奉仕」「誠実」及び「優秀」を核心的価値 (Core Values) と定めて職員の仕事上及び一身上の行為を律しているが、それは飽くまでも職業倫理の範囲に止まり、それに違反したからといって軍の行動規範のように統一軍事裁判法に基づく刑事罰等の履行確保手段が用意されている訳ではない (Central Intelligence Agency, Core Values, Mar 23, 2009, <http://www.cia.gov/offices-of-cia/clandestine-service/code-of-ethics.html>, 2015年3月23日アクセス)。

43) Major Tyler J. Harder, "Time to Repeal the Assassination Ban of Executive Order 12,333: A Small Step in Clarifying Current Law," *Military Law Review*, Volume 172, June 2002, 34, 39. 因みに行政命令第12333号は、その第2部第11項 (暗殺の禁止) において、「何人も米政府に雇用され、又はその代理として暗殺に従事し、又は暗殺を共謀してはならない。」と規定しており、これはかつてCIAが外国首脳の暗殺に関わっていた疑惑解明のために設置された調査委員会の調査結果に基づき、レーガン大統領時代に制定され

命令の影響を排除することにあり、CIAの秘密活動には言及していないものの軍とCIAが一体化し、もはや軍事行動と秘密活動の領域が曖昧化するに至っている現状からするならば、上記の考えが既にCIAにおいても共通の認識と受け止められていると見るのが自然であろう。何故ならCIAの無人攻撃機を使用した幹部テロリストの殺害行為が標的殺害 (Targeted Killing) と呼称され、暗殺 (Assassination) とは異なる概念として確立されることで、それまで常に政治的疑義が付きまとっていた暗殺という Covert Action を行政命令の束縛から解放し、今や純軍事的観点から法的正当性を付与された標的殺害という Overt Action への転換が実現を見るに至っているからである<sup>44)</sup>。即ちこれは、かつてCIAの秘密活動を国際法に合致させようと試みたリースマン (W. Michael Reisman) 及びベーカー (James E. Baker) による先駆的研究において、「秘密裏に達成する活動は明白に合法的であるべき」(第5条) こととした計画実行指針を表面上、具現する皮肉な結果となっているのである<sup>45)</sup>。

そして、これらとともに看過できない問題は、Covert Action の Overt Action 化が秘密活動の舞台となった関係国との外交関係に対して重大な影響を及ぼしている事実である。中でも自国領内で事前連絡なしにビン・ラディン殺害が実行されたパキスタンでは、その1か月半後に最高裁上級判事を委員長に、退役陸軍中將など4名の委員からなるアボタバード調査委員会が設置され当時の政府当局の失態についての原因究明が行われた後、非公開とされた調査報告書は中東の衛星テレビ局アル・ジャジーラによってリークされ、2013年7月8日にインターネット上で公開されるに至った。それによれば米国の秘密活動がパキスタン国民や政府に及ぼした影響は計り知れず、調査報告書が米国の襲撃はテロとの戦争で同盟関係にあったパキスタンに対する完全な不意打ち、裏切り及び背信行為であり、1971年の東パキスタンの分離独立以来、国家に降りかかった最大の屈辱、最悪の失策であったとまで述べて自国政府及び米国をともに断罪していることを踏まえるならば両国の関係は修復困難なまでに悪化するに至った<sup>46)</sup>。折しも昨年11月にパキスタンのイスラム武装勢力がISILの使節団の訪問を受け容れた事実が明らかとなり、また今年1月に国内においてCIAの無人機によるミサイル攻撃の巻き添えで欧米の人質が犠牲となったことは、たとえ自国民ではないにしても既にそれによる多数の被害を蒙っているパキスタン国民にとって米国の行為は自国の平和と主権を脅かす以外の何ものでもなく、これらを踏まえるならばCIAの秘密活動は今や重大な岐路に立たされているといっても過言ではない<sup>47)</sup>。

たものである (National Archives, *Executive Order 12333 - United States intelligence activities*, Dec.4, 1981, <http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12333.html>, 及び Elizabeth B. Bazan, *Assassination Ban and E.O. 12333: A Brief Summary*, CRS Report for Congress, RS21037, January 4, 2002, pp.2-3, <http://fas.org/irp/crs/RS21037.pdf>, 2015年4月11日アクセス)。

44) 拙稿「米国の標的殺害政策に関する一考察」『国際公共政策研究』第18巻第1号207頁。またユー教授の見解については次を参照。John Yoo, *War by Other Means*, Atlantic Monthly Press, 2006, Chapter 3 Assassination, pp.48-69. なお米陸軍士官学校法律学教授を務めたソリス (Gary D. Solis) 元海兵隊中佐は、その著書において標的殺害はテロリストとの戦闘における共通の戦術となっているとした上で、武力紛争法の攻撃目標に関する論点の一つに位置付けている (Gary D. Solis, *The Law of Armed Conflict: International Humanitarian Law in War*, Cambridge University Press, 2010, p.538.)。

45) W. Michael Reisman and James E. Baker, *Regulating Covert Action: Practices, Contexts, and Policies of Covert Coercion Abroad in International and American Law*, Yale University Press, 1992, p.141.

46) Abbottabad Commission, *Document: Pakistan's Bin Ladin Dossier*, Al Jazeera English on 15 July 2013, pp.288, 302 and 304, <http://www.aljazeera.com/news/asia/2013/07/20137813412615531.html>, 2014年10月5日アクセス。

47) 産経新聞2014年11月14日付朝刊及び Steve Coll, "Warren Weinstein and the Long Drone War," *The New Yorker*, April 23, 2015, <http://>

#### 4. おわりに

安倍内閣は、平成26年7月1日に『国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について』と題する閣議決定を発表した。その内閣総理大臣記者会見における質疑応答で印象的であったのが総理と記者の認識の相違であり、今回の閣議決定の焦点は「現実に関わり得る事態において国民の命と平和な暮らしを守るため、現行憲法の下で何をなすべきかという議論」であり、集団的自衛権が現行憲法の下で認められるのかといった議論ではないとする総理に対して、北朝鮮問題を質した1名の外4名の記者がいずれも集団的自衛権に関する質問に終始したため、閣議決定の焦点は曖昧なままに終わった<sup>48)</sup>。因みにその焦点とは、「1 武力攻撃に至らない侵害への対処」の(4)項であり、「自衛隊法第95条による武器等防護のための「武器の使用」の考え方を参考にしつつ、自衛隊と連携して我が国の防衛に資する活動（共同訓練を含む。）に現に従事している米軍部隊の武器等であれば、米国の要請又は同意があることを前提に、当該武器等を防護するための自衛隊法第95条によるものと同様の極めて受動的かつ限定的な必要最小限の武器の使用を自衛隊が行うことができるよう、法整備をすること」という箇所を指す<sup>49)</sup>。この点について総理は、会見場に立てかけられた邦人輸送中の米輸送艦の防護と題するパネル資料を指し示しながら、我が国自身への攻撃ではないにもかかわらず日本人の命を守るために自衛隊が米国の艦船を守ることができるようにするのが今回の閣議決定であると説明している。それならば在留邦人はおらず在留米国人のみを輸送して日本に退避しようとしている米輸送艦の場合は、上記(4)項の文言と照らし合わせると如何なる結果となるのであろうか。むしろ今回の閣議決定は、記者会見の最後に集団的自衛権に問題意識を持つに至った原点を問われた総理が、日本防衛の義務を負う米国との信頼関係を維持することの重要性を強調したところに、その核心があると見るのが自然であろう。それ故に今年4月に改定された日米防衛協力のための指針（以下「新指針」と略）では、新たに「アセット（装備品等）の防護」（Asset Protection）という概念が平時からの協力措置及び日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動に取り入れられ、自衛隊及び米軍は装備品等を相互に防護することが公に定められたのである<sup>50)</sup>。

www.newyorker.com/news/news-desk/warren-weinstein-obama-drone-war、2015年4月26日アクセス。なおオバマ政権は今回の人質死亡事件を受けて、我々は作戦が合法的に対テロ政策と一致して行われる場合であっても、将来このような悲劇的事件を防止でき、発生した事実をすべて理解できる独立した検証作業を行っているとして、パキスタンにおける政策変更には言及していない（The White House, Office of the Press Secretary, Statement by the Press Secretary, April 23, 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/04/23/statement-press-secretary>、2015年4月26日アクセス）。

48) 首相官邸ホームページ「平成26年7月1日 安倍内閣総理大臣記者会見」、[http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/statement/2014/0701\\_kaiken.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0701_kaiken.html)、2015年2月25日アクセス。

49) 自衛隊法第95条（武器等の防護のための武器使用）は、「自衛官は、自衛隊の武器、弾薬、火薬、船舶、航空機、車両、有線電気通信設備、無線設備又は液体燃料を職務上警護するに当たり、人又は武器、弾薬、火薬、船舶、航空機、車両、有線電気設備、無線設備又は液体燃料を防護するため必要であると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができる。ただし、刑法第三十六条又は第三十七条に該当する場合のほか、人に危害を与えてはならない。」と規定されている。

50) 防衛省「日米防衛協力のための指針」（2015年4月27日）5、12頁、[http://www.mod.go.jp/j/approach/ampo/shishin/pdf/shishin\\_20150427.pdf](http://www.mod.go.jp/j/approach/ampo/shishin/pdf/shishin_20150427.pdf) 及び Department of Defense, The Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation, April 27, 2015, p.6, 17, [http://www.defense.gov/pubs/20150427\\_-\\_GUIDELINES\\_FOR\\_US-JAPAN\\_DEFENSE\\_COOPERATION\\_FINAL&CLEAN.pdf](http://www.defense.gov/pubs/20150427_-_GUIDELINES_FOR_US-JAPAN_DEFENSE_COOPERATION_FINAL&CLEAN.pdf)、上記いずれも2015年4月30日ア

そして新指針において新たに設けられたもう一つの概念が、日本に対する武力攻撃への対処行動としての領域横断的な作戦（Cross-Domain Operations）である。それは複数の領域を横断して同時に効果を達成することを目的とする自衛隊と米軍の共同作戦とされ、その領域横断的な協力の例として、①関係機関と協力しつつ各々の ISR（情報収集、警戒監視及び偵察）態勢の強化、情報共有の促進及び各々の ISR アセットの防護、②米軍による打撃力の使用を伴う作戦の実施と自衛隊による支援、③宇宙及びサイバー空間における脅威に対処するための協力、④自衛隊及び米軍の特殊作戦部隊の作戦実施中における適切な協力がそれぞれ列挙されている<sup>51)</sup>。つまり今まで見てきた 9/11 後の米国の対テロ戦争における CIA と軍の秘密活動を思い起こすならば、この領域横断的な作戦協力が接点となり、自衛隊が米軍を介して CIA が指揮する秘密活動に関係する可能性は否定できないのである。折しも昨年 9 月及び今年 3 月に国会図書館の調査及び立法考査局は、欧米主要国の議会による情報機関の監視に関する調査報告書及び集团的自衛権に関する論考を公表しているが、そのいずれにおいても本論文で取り上げた CIA と軍の秘密活動についての記述はない<sup>52)</sup>。今や集团的自衛権が現実味を帯び日米防衛協力が緊密の度を加える中、CIA と軍の一体化の問題が関係国との外交関係に重大な影響を及ぼしている現実を踏まえるならば、そのような異端児を産み落とした米国の対テロ戦争に関する臨床研究は、これからの我が国にとって喫緊の課題と言わざるを得ないであろう。

---

クセス。

51) 防衛省、新指針10～11ページ及び DoD, op.cit., p. 14.

52) 国立国会図書館調査及び立法考査局『調査資料2014-1-b：欧米主要国の議会による情報機関の監視』2014年9月、[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_8753659\\_po\\_201401b.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8753659_po_201401b.pdf?contentNo=1)、及び同『レファレンス—小特集「集团的自衛権」』No. 770, 2015年3月所収の等雄一郎・栗田真広両論文、[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_9107337\\_po\\_077001.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9107337_po_077001.pdf?contentNo=1)、並びに同外交防衛課（山本健太郎）「安全保障法制をめぐる経緯と論点—集团的自衛権と武力行使の新3要件を中心に—」『調査と情報—Issue Brief—』No. 833, 2014年10月28日、[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_8783388\\_po\\_0833.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8783388_po_0833.pdf?contentNo=1)、いずれも2015年4月30日アクセス。なお CIA と軍の秘密活動については、新田紀子「第四章 インテリジェンス活動に関する監査(oversight) 制度」(日本国際問題研究所『米国の情報体制と市民社会に関する調査』2003年所収、[http://www2.jiia.or.jp/pdf/america\\_centre/h14\\_info-system/04\\_nitta.pdf](http://www2.jiia.or.jp/pdf/america_centre/h14_info-system/04_nitta.pdf)、2015年4月30日アクセス)が「CIA とペンタゴンの境界も、バラ・ミリタリー活動の分野で、無人偵察機による攻撃などにより低くなっている。」(同、70頁)と紹介している外は、日米防衛協力を主管する防衛省及び防衛研究所においても調査研究の対象とされてはいない。