

# アメリカにおける行政評価と行政監視の現状と課題

— GAO と CIA を巡る最近の状況から —

廣 瀬 淳 子

## 目 次

はじめに

### I アメリカの行政評価と行政監視の制度

- 1 1993年政府業績成果法
- 2 規制影響分析
- 3 監察総監
- 4 連邦議会による行政監視
- 5 GAO によるプログラム評価

### II 1990年代以降の GAO

- 1 GAO と党派性
- 2 チェイニー副大統領提訴問題

### III CIA に対する行政評価・行政監視の現状と課題

- 1 CIA に対する評価・監視の制度
- 2 連邦議会の CIA に対する行政監視
- 3 GAO の CIA に対する評価活動

### IV 統一政府のもとでの行政監視

- 1 9.11テロ事件
- 2 イラク戦争開戦と情報

### V 行政監視の長期的低迷

おわりに

## はじめに

アメリカの歴史を変えたといわれる2001年9月11日の同時多発テロから、4年半が経過した。テロ事件直後は、テロとの戦争を旗印に政権批判は控えられていたが、イラク戦争と巨額の財政赤字を抱え、二期目のブッシュ政権は、ハリケーン対策の不手際など、厳しい失政批判にさらされている。

権力分立が徹底し、行政評価や行政監視を行い易いといわれているアメリカにおいても、大統領と議会両院の多数派が同じ政党で占められるいわゆる統一政府のもとでは、行政監視は必ずしも活発ではない。また長期的にみても、ウォーターゲート事件以降、行政監視は低調になる傾向にある。

アメリカの連邦政府の各機関の中でも、機密情報の多さや活動の専門性などから、行政評価や行政監視を最も行いにくいとされているのは、中央情報局 (Central Intelligence Agency, 以下「CIA」という。) である。

9.11テロ事件以降、CIA はなぜ事件を未然に防止できなかったのか、その活動は果たして充分だったのか、イラク戦争開戦の根拠とされた情報の信憑性、などに非常に強い批判が集まっている。その活動に対する評価や監視の強化が強く求められている。

本稿では、CIA と行政評価に大きな役割を果たしている会計検査院 (Government Accountability Office, 以下「GAO<sup>(1)</sup>」という。) を事例として、最近の状況を分析することで、現在のアメリカにおける行政評価・行政監視の現

(1) 後述するように、2004年までは General Accounting Office という名称であったが、改称後も略称は GAO のままかわっていない。

状と課題を明らかにするとともに、我が国への示唆を得ようとするものである。

## I アメリカの行政評価と行政監視の制度

アメリカにおいて行政や政策に関する評価、あるいは政策分析、プログラム評価という用語は多義的で、それぞれの定義は必ずしも明確に定まっているわけではない<sup>(2)</sup>。本稿では、事後的な評価を中心とした行政活動に対する評価や分析を「行政評価」とよぶ。また特に連邦議会によって行われるものを「行政監視」とよぶ。

アメリカにおける行政評価や行政監視は、連邦政府の各省庁、行政管理予算局（Office of Management and Budget, 以下「OMB」という。）、連邦議会、GAO、州政府や州議会などの地方政府、またシンクタンクや大学などの政策研究機関、などの多様な機関によって実施されている。以下では、連邦政府によって実施されているものについて、主要な制度を概観する。

### 1 1993年政府業績成果法

1993年政府業績成果法（Government Performance and Results Act of 1993, P.L. 103-62, 以下「GPRA」という。）は、連邦政府の各省庁に業績評価を義務づける法律で、クリントン政権のもとで超党派の支持を得て成立した。

連邦政府の各省庁は、その使命や目標等を定めた戦略計画を3年ごとに策定する。計画策定

に当っては、連邦議会と協議するとされている。戦略計画を実現するための業績目標とその達成率を測定する業績指標を含む年次業績計画を自ら策定して、OMBと連邦議会に提出する。この目標値について、各省庁は、その達成度等を自己評価により測定して、年次業績報告書をまとめて、大統領と連邦議会に提出する。

GAOは、戦略計画の内容と各省庁の自己評価結果を評価するための各種指針等の策定、連邦議会からの要請により戦略計画や業績報告の評価、GPRAの有効な実施のための勧告、実施状況に関する報告等を行っている。

1994～1996年度の試行期間を経て、1998年度から戦略計画策定が本格的に実施され、1999年度から年次業績計画の策定と、年次業績報告書の作成が開始された<sup>(3)</sup>。

G. W. ブッシュ政権においては、GPRAと予算過程を連動させようとする改革が進行している<sup>(4)</sup>。

## 2 規制影響分析

各省庁が新規に規制を策定したり改廃する際に、その規制の影響について、規制の必要性の説明、規制の費用便益分析、代替案との比較等を行うのが、規制影響分析（Regulatory Impact Analysis: RIA）である<sup>(5)</sup>。事前の分析は、各規制省庁が実施して、OMBの情報・規制問題室（Office of Information and Regulatory Affairs: OIRA）がこれら进行评估する。

(2) アメリカにおける政策分析と評価の状況については、田辺智子「アメリカにおける政策分析と評価」『レファレンス』No.610, 2001.11, pp.27-53 参照。

(3) GPRAの成立後10年間の評価については、GAO, *Result-Oriented Government: GPRA Has Established a Solid Foundation for Achieving Greater Results, Report to Congressional Requesters*, GAO-04-38, March 2004. 参照。

(4) PART (Program Assessment Rating Tool) によって、連邦政府の省庁等の業績と予算を連動させる改革が、導入された。PARTの概要については、安井明彦「ブッシュ政権の行政改革」『みずほ総研論集』2004年2号, 2004.7, pp.1-47; PARTの評価については、GAO, *Program Evaluation: OMB's PART Reviews Increased Agencies' Attention to Improving Evidence of Program Results, Report to the Chairman, Subcommittee on Government Management, Finance, and Accountability, Committee on Government Reform, House of Representatives*, GAO-06-67, October 2005. 参照。

規制影響分析は、レーガン政権のもとで、規制緩和・削減策の一環として、大統領令12291に基づいて開始された。現在では、クリントン政権時の1993年の大統領令12866等を基礎に実施されている。

規制制定後の分析は、各省庁とGAOが実施している。また、規制の評価手法等の評価もGAOが実施している。

### 3 監察総監

連邦政府の各省庁や独立委員会などの機関には、1978年監察総監法 (Inspector General Act of 1978, その後1988年等に改正<sup>(6)</sup>) や、個別のCIAに関する法律などに基づいて、監察総監 (Inspector General) と監察総監室 (Office of Inspector General) が置かれている。監察総監の設置省庁等は、2003年で、57にのぼっている<sup>(7)</sup>。

監察総監は、省庁等の活動やプログラムについて、GAOの定めた政府監査基準に基づいて、財務諸表など財務関連の監査や、検査、調査及び業績監査を実施する。業績監査では、経済性や効率性の監査やプログラム評価も行う。改善が必要な場合は、勧告を行う。監察総監は、機関からは独立に非党派的に職務を行う。また、必要な記録や情報の入手権限<sup>(8)</sup> や、職員を雇用する権限などが与えられている。

監察結果は、半年ごとに省庁等の長に報告し、

省庁等の長は報告を受けてから30日以内に連邦議会に報告する<sup>(9)</sup>。連邦刑事法違反が疑われる場合は、直ちに司法長官に報告する<sup>(10)</sup>。また、特に深刻な問題の場合は、監察総監は直ちに省庁等の長に報告し、省庁等の長は7日以内に連邦議会に報告する<sup>(11)</sup>。

個別法による監察総監の場合は、1978年監察総監法による監察総監の権限とは若干異なった権限が付与される場合もある。

監察総監は、省庁の場合は、連邦議会上院が承認の上、大統領が任命する。独立委員会や公社等の場合は、その機関の長が任命する。

### 4 連邦議会による行政監視

連邦議会の行政監視 (oversight) とは、連邦政府各省庁のプログラム、活動や政策の遂行を評価したり、監視することを指す<sup>(12)</sup>。

憲法上は明文の規定はないものの、憲法によって連邦議会に付与された権限から当然に導かれると考えられている。法律レベルでは、1946年立法府改革法 (Legislative Reorganization Act of 1946, P.L. 79-601) で初めて明文化され、各常任委員会がその所管省庁や法令、プログラムなどを常時監視することが義務づけられた。1970年立法府改革法 (Legislative Reorganization Act of 1970, P.L. 91-510) では、各常任委員会の行政監視責任をより明確化し、所管法令の施

(5) 詳細については、『規制評価のフロンティア 海外における規制影響分析(RIA)の動向』行政管理研究センター、2004。参照。

(6) 5 U.S.C. Appendix 3.

(7) Frederick M. Keiser, *Statutory Offices of Inspector General: Establishment and Evolution*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, Updated March 5, 2003, p.4.

<[http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs/data/2003/upl-meta-crs-5206/98-379gov\\_2003Mar05.pdf?PHPS\\_ESSID=1678fcbb7b6d088ef96d23359d1e51d9](http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs/data/2003/upl-meta-crs-5206/98-379gov_2003Mar05.pdf?PHPS_ESSID=1678fcbb7b6d088ef96d23359d1e51d9)>

(8) 5 U.S.C. Appendix 3 §6.

(9) 5 U.S.C. Appendix 3 §5.

(10) 5 U.S.C. Appendix 3 §4(d).

(11) 5 U.S.C. Appendix 3 §5(d).

(12) Frederick M. Keiser, *Congressional Oversight*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, Updated January 3, 2006, p.1. <<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/97-936.pdf>>

行等について継続的に調査して見直すこと、各議会期ごとに両院に行政監視活動に関する報告書を提出することが定められた。

現行の下院議事規則では、第10条第2項で常任委員会の一般的行政監視責任、第3項で各常任委員会の個別の行政監視責任について定めている。各常任委員会は、各議会期の第一会期の2月15日までに、その議会期における包括的な行政監視計画を策定して、下院政府改革委員会と下院運営委員会に提出する。政府改革委員会はこれらを取りまとめ、各議会期の第一会期の3月31日までに、下院議長、共和・民主両党院内総務と協議のうえ、勧告とともに下院に提出する。

また通常の法案審査や、予算審査、特に予算授權法案の審査は、各省庁の組織や業務を見直す最良の機会となっている。上院の人事承認も、人事面からの行政監視の機能を果たしている。個別法に基づいて、活動や評価報告書が連邦議会へ提出されるものも、相当数にのぼる。

通常は、常任委員会で行政監視（場合によっては強制力を伴う手段による調査）が行われる。常任委員会では十分な調査等が行えない場合は、調査特別委員会が設置される場合もある。

連邦議会の各委員会は、必要に応じて立法補佐機関である GAO や議会調査局 (Congressional Research Service)、議会予算局 (Congressional Budget Office) にプログラム評価を依頼するが、この三機関の中で最も大きな役割を果たしているのは GAO である。

## 5 GAO によるプログラム評価

GAO は、1921年予算会計法 (Budget and

Accounting Act of 1921, P.L.67-13) によって設置された、公金使用に関する調査<sup>(13)</sup> や、政府の各省庁のプログラムや活動を評価<sup>(14)</sup> する機関である。1967年からプログラム評価を開始し、1970年立法府改革法や1974年議会予算法で、プログラム評価が GAO の業務として法定された。

連邦政府各省庁の財務監査や経済性、効率性、有効性の検査は、監察総監へ移行されたことから、現在では、連邦議会の依頼によるプログラム評価が業務の大半を占めている。

GAO の実施するプログラム評価 (program evaluation) は、政府のプログラムがその目的を達成しているか、事後的に評価する。プロセス評価、アウトカム評価、インパクト評価、費用便益 (費用効果) 分析に分類される<sup>(15)</sup>。

例えば、上院政府問題委員会の活動を見ると、かなりの部分が GAO の報告書に基づく活動となっている。

これらのほか、個別施策の根拠法により評価を義務付けられているものもある。連邦制をとるアメリカでは、連邦レベルの各種制度に加えて、州政府などの地方政府レベルでも、地方ごとに多様な行政評価や行政監視の制度がある。

## II 1990年代以降の GAO

### 1 GAO と党派性

GAO は、予算や人員の規模 (表参照) だけでなく、その権限の面からも、アメリカの立法補佐機関の中でも独自の存在である<sup>(16)</sup>。その活動の特質から、政治的な中立性や独立性が強く求められている。しかし、とりわけ1990年代以

(13) 31 U.S.C. 712, 邦訳は、廣瀬淳子「会計検査院 (GAO) に関する規定」『外国の立法』No.213, 2002.8, pp.26-33.

(14) 31 U.S.C. 717.

(15) GAO, *Performance Measurement and Evaluation: Definitions and Relationship, Glossary*, GAO-05-739 SP, May, 2005. <<http://www.gao.gov/new.items/d05739sp.pdf>>

(16) アメリカ連邦議会の立法補佐機関の詳細については、廣瀬淳子「立法補佐機関」『アメリカ連邦議会 世界最強議会の政策形成と政策実現』公人社, 2004, pp.43-50 参照。

表 立法補佐機関の概要

党派	非党派	GAO	CRS	CBO
<ul style="list-style-type: none"> <li>議員の個人スタッフ</li> <li>委員会スタッフ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>会計検査院 (GAO)</li> <li>議会調査局 (CRS)</li> <li>議会予算局 (CBO)</li> <li>各院の立法顧問局</li> </ul>	任務 政策評価、監査 予算 \$463.6mil (2004年度) 人員 約3,200 (2004年度)	政策分析、情報提供 \$91.2mil (2004年度) 729 (2004年度)	予算・経済分析 \$34.6mil (2005年度) 約230 (2005年)
		調査権限 ○	×	○
		勧告権 ○	×	×

出典 筆者作成

出典 各機関の HP のデータをもとに筆者作成

降、議会両院で共和党が多数派となるなどの政治的な変化の強い影響を受けて、その活動の独立性が変化しつつある<sup>(17)</sup>。

最近の活動の中心は上述したプログラム評価であり、90%の業務は、連邦議会からの依頼や連邦議会によって義務づけられている業務に、10%は GAO が独自に開始する調査となっている<sup>(18)</sup>。

1990年代前半は、ちょうど議員の世代交代の時期であり、新人議員が大量当選した<sup>(19)</sup>。40年近い民主党多数派議会の腐敗・スキャンダルは、国民の強い議会不信を招き、議会改革の機運が高まっていた<sup>(20)</sup>。議会の組織全般に関する包括的な調査のために、連邦議会に両院合同委員会が設置された。

このような状況のもとで、GAO の活動に対しても、当時少数党であった共和党から、GAO

の報告書の内容は民主党寄りだとの批判が高まっていった<sup>(21)</sup>。

1993年には、上院政府問題委員会が、全米行政アカデミー (National Academy of Public Administration : NAPA) に、GAO の業務の質や客観性について包括的な検証を依頼した。その結果、中立性については問題がないとされた<sup>(22)</sup>。その後も調査報告書作成に時間がかかり、期日に間に合わないこと等については、批判が続いた<sup>(23)</sup>。

1995年に、議会両院で共和党が多数派となると、GAO の大幅な人員削減と予算の削減が実施され、これに伴い一部の地域事務所が閉鎖された。1995年に4,572人であった職員は、1996年には3,677人に急減し、以後少しずつ減少して、現在の職員数は約3,200名である。年間予算も、1995年には449,400,000ドルであったが、

(17) GAO の活動の詳細な歴史については、渡瀬義男「米国会計検査院 (GAO) の80年」『レファレンス』No.653, 2005.6, pp.33-61 参照。

(18) GAO, *Performance & Accountability Report*, Fiscal Year 2004, GAO-05-62SP, November 2004, p.8. <<http://www.gao.gov/new.items/d0562sp.pdf>>

(19) アメリカ連邦議会は、第二次大戦直後と、1960年代、そして1990年代と、戦後三回の世代交代期を経験しているが、いずれも大規模な議会改革をもたらしてきた。

(20) 廣瀬淳子「103議会における連邦議会改革論議」前掲『アメリカ連邦議会』pp.132-140 参照。

(21) Phil Kuntz, "Republicans Slam GAO for Bias, But Attack on Budget Fails", *CQ Weekly Report*, Vol. 49, No.23, June 8, 1991, pp.1483-1484; Phil Kuntz, "Embattled GAO Fight Back; Bowsher Denies Any Bias", *CQ Weekly Report*, Vol.49, No.30, July 27, 1991, pp.2046-2050 参照。

(22) 検証結果については、National Academy of Public Administration, *The Roles, Mission, and Operation of the U.S. General Accounting Office: Report Prepared for the Committee on Governmental Affairs United States Senate*, 1994.10. <[http://71.4.192.38/NAPA/NAPAPubs.nsf/5053746074da45db85256968006aa88f/867410934fcb63a85256886007eb489/\\$FILE/94-12--Roles+Mission+and+Ops+of+GAO.pdf](http://71.4.192.38/NAPA/NAPAPubs.nsf/5053746074da45db85256968006aa88f/867410934fcb63a85256886007eb489/$FILE/94-12--Roles+Mission+and+Ops+of+GAO.pdf)>

(23) 渡瀬 前掲注(17), pp.55-57.

1996年には374,000,000ドルに急減した<sup>(24)</sup>。その後予算は増加し、2005年度では493,800,000ドルとなっている<sup>(25)</sup>。

この時期に、特にGAOの「委員長及び委員会多数党のためのスタッフ」としての性格が強まった、と批判されている<sup>(26)</sup>。これは後述するチェイニー副大統領提訴問題とも関連して、GAOの活動の根幹に関わる問題である。

2004年には、GAO人材改革法(GAO Human Capital Reform Act of 2004, P.L. 108-271)によって、設立以来の名称であったGeneral Accounting OfficeからGovernment Accountability Officeへと名称が変更された。同法は、給与体系の変更や早期退職制度の恒久化など、人事制度の柔軟性を高めるための法律であったが、併せて名称の変更も行われた。

会計(Accounting)から説明責任(Accountability)へという名称変更は、政府の説明責任に資するという、現在のGAOの活動の実態に即したものにするためのものであり、GAOの活動の基礎となる3つのコアとなる価値観(Accountability, Integrity(真実), Reliability(信頼))のひとつを取り込んだものである。GAOは以前から財政民主主義を支える機関として"accountability"を強調してきた<sup>(27)</sup>。

最近のGAOの業務報告書からは、報告書の作成期限の遵守などの連邦議会への応答性や、直接的な貢献を強く求められる状況が見て取れる。また指標化された業績目標の達成や費用対効果が強く求められている。

## 2 チェイニー副大統領提訴問題

GAOの歴史の中で、大統領との対立が最も鮮明になったのは、チェイニー副大統領提訴問題である。これはGAOのみならず、連邦議会と大統領の関係においても、今後の行政評価・監視活動に大きな影響を与える可能性のある重大な訴訟であった。

GAOの活動のために、各省庁は、会計検査院長が要求するその省庁の職務、権限、活動、組織及び財務処理に関する情報を、会計検査院長に提供しなければならない。またその情報入手のために会計検査院長は、省庁の記録を検査することができる<sup>(28)</sup>。合理的な期間内に省庁の記録を入手できない場合、会計検査院長は、省庁の長に文書でこれを請求することができる。文書で請求後、20日の期間内に記録を検査できない場合、会計検査院長は、大統領等に報告書を提出することができる<sup>(29)</sup>。

報告書が提出されてから20日が経過しても記録が提出されない場合は、会計検査院長は、省庁の長に対して記録の提出を求める民事訴訟を提起することができる<sup>(30)</sup>。ただし大統領又は行政管理予算局長が、会計検査院長及び連邦議会に対して、その記録の開示が、政府の活動を大幅に害すること等の証明書を提出すれば、提訴されない<sup>(31)</sup>。

この条項は、会計検査院長の記録等の入手を担保するために、1980年GAO法で導入されたが、これまで一度も発動されたことはなかった。

<sup>(24)</sup> Norman J. Ornstein, et. al., *Vital Statistics on Congress 2001-2002*, The AEI Press, 2002, pp.137, 143.

<sup>(25)</sup> GAO, *Performance & Accountability Report*, Fiscal Year 2005, GAO-06-1SP, November 2005, p.47.

<<http://www.gao.gov/new.items/d061sp.pdf>>

<sup>(26)</sup> Irene S. Rubin, *Balancing the Federal Budget: Eating the Seed Corn or Trimming the Heads?*, Chatham House Publishers, 2003, p.140.

<sup>(27)</sup> 渡瀬 前掲注(17), pp.59.

<sup>(28)</sup> 31 U.S.C. 716(a).

<sup>(29)</sup> 31 U.S.C. 716(b)(1).

<sup>(30)</sup> 31 U.S.C. 716(b)(2).

<sup>(31)</sup> 31 U.S.C. 716(d)(1)(C).

2002年2月、ウォーカー (David M. Walker) 会計検査院長はチェイニー副大統領に対して、大統領の諮問委員会である国家エネルギー政策策定委員会 (National Energy Policy Development Group: NEPDG) に関する情報の開示を求め、初めての提訴に踏み切った<sup>(32)</sup>。チェイニー副大統領は同諮問委員会の長を務めており、会計検査院長からの開示請求に対して十分な回答をせず、会計検査院長は上記手続に従って、文書での請求、報告書の提出を行ったが、開示されなかった。また大統領も、この開示が政府の活動を大幅に害することを示す証明書を提出しなかった。

GAO は、民主党のディンゲル (John D. Dingell) エネルギー・商務委員会少数党筆頭委員とワックスマン (Henry A. Waxman) 政府改革委員会少数党筆頭委員の要求に基づき、情報提供を求めている。

コロンビア特別区 (ワシントン D.C.) 連邦地方裁判所は、2002年12月9日、会計検査院長が原告適格を有しないという形式的な理由で訴えを却下した<sup>(33)</sup>。会計検査院長には個人的な損害が発生していないこと、連邦議会は議院としても、委員会としても罰則的召喚状 (subpoena) を発行するなどしておらず、情報開示のための授權を会計検査院長にしていないことなど、チェイニー副大統領側の主張が全面的に認められた

判決となった。

裁判所はこれまでも、連邦議会と行政府の間の権限をめぐる訴訟には、積極的な判断を示してこなかった。今回は大統領諮問委員会にも GAO の調査権限が及ぶのか、連邦議会の立法権の範囲、また会計検査院長の提訴権限の合憲性にも争点が及んだが、これらには実質的な判断を示さなかった。

2003年2月7日、ウォーカー院長は、判決を詳細に分析・検討し、広範な議会指導部や関係者と協議した結果、控訴しないことを決定したと発表した。院長は、判決は正しくはないと確信しているが、控訴するには数年にわたる時間と膨大な資源が必要なこと、判決が実質的な判断を示していないことから、GAO に法律によって付与された監査権限や情報入手権限を損なうものではないこと、また判決は今回の特殊なケースのみに対するもので、将来のほかの事例に関する訴訟を妨げるものではないこと等を理由として挙げていた<sup>(34)</sup>。

控訴を断念した一因としては、テッド・スティーブンス (Ted Stevens) 上院歳出委員長から、控訴すれば GAO 予算を減額することを示唆されるなど、控訴しないように共和党議員から政治的圧力があつたと報道されている<sup>(35)</sup>。

この敗訴は将来的に、GAO と行政府、つまり連邦議会と大統領の関係に計り知れない影響

---

<sup>(32)</sup> GAO の訴訟関連資料については、GAO, "For the Press - Walker v. Cheney" <<http://www.gao.gov/press/wvc.html>>; 提訴にいたる詳細な経緯と判決の分析については、Bruce P. Montgomery, "Congressional Oversight: Vice President Richard B. Cheney's Executive Branch Triumph", *Political Science Quarterly*, Vol.120, No.4, Winter 2005-2006, pp.581-617; T. J. Halstead, "The Law: Walker v. Cheney: Legal Institution of the Vice President from GAO Investigations", *Presidential Studies Quarterly*, Vol.33, No.3, 2003.9, pp.635-648; Stuart Taylor, "Cheney's Win Over the GAO Threatens Congressional Oversight", *National Journal*, December 14, 2002, pp.3638-3639; 中川かおり「会計検査院長対副大統領判決－エネルギー政策策定過程の情報開示をめぐる－」『外国の立法』No.218, 2003.11, pp.136-140 参照。

<sup>(33)</sup> Walker v. Cheney, 230 F. Supp. 2d 51 (D.C.C., 2002).

<sup>(34)</sup> GAO, "GAO Press Statement on Walker v Cheney", February 7, 2003. <<http://www.gao.gov/press/w020703.pdf>>.

<sup>(35)</sup> Peter Brand and Alexander Bolton "GOP threats halted GAO Cheney suit", *The Hill*, February 19, 2003. <<http://www.hillnews.com/news/021903/cheney.aspx>>.

を与える可能性も懸念されている<sup>(36)</sup>。今回の判決は、副大統領を長とする大統領諮問委員会に関してであったが、これが省庁全般にも及ぶと拡大解釈されると、実質的には、提訴の可能性を示唆することにより記録類の提出を強制することが困難になることから、この権限が空文化し、GAOの活動の根幹をゆるがす恐れがある。

敗訴したことは、GAOの情報入手能力を著しく損なうとの批判が議員側にもある。訴訟後、連邦政府の各省庁から必要な情報提供を拒絶される例はないものの、入手に時間がかかる例が増加しているとされている<sup>(37)</sup>。

GAOが情報提供を求めて提訴する場合、独自の判断で提訴するのは、今後難しくなることが予想される。ウォーカー院長は、少なくとも連邦議会の一つの所管委員会からの要請を得て、提訴することが適切な手続きとなるだろうとしている<sup>(38)</sup>。それは、GAOの活動の独立性を損なうとともに、連邦議会の多数党の意向にそった提訴しかできなくなり、統一政府の場合は、大統領を追及することが困難になることを意味している。

連邦議会の行政監視は、実質的に多数党の同意がなければ開始できない。また記録類の開示を強制できる罰則付き召喚状も、連邦議会の多数党が同意しないと発行できない。GAOは、少数党の要請によって政権に対する調査を開始できる貴重な手段であった。それが、今回の判決によって失われる可能性がある<sup>(39)</sup>。

今後、連邦議会の多数党がGAOの活動を支持しない場合、政治的、党派対立的な課題に関しては、GAOの活動の独立性をいかに確保していくか、連邦議会の機関としてのGAOの抱える課題は深刻である。

### III CIAに対する行政評価・行政監視の現状と課題

#### 1 CIAに対する評価・監視の制度

CIAに対する評価や監視は、CIAに設置された監察総監室、大統領のもとに設置されている情報監視委員会、連邦議会両院の情報特別委員会、GAO等が実施している<sup>(40)</sup>。このなかで、最も大きな役割を果たしてきたのは、連邦議会両院の情報特別委員会である。

##### (1) 監察総監

CIAの監察総監は、1990会計年度情報授権法(P.L. 101-193)によって設置された。それ以前には、1952年から法的根拠なしに設置されていた<sup>(41)</sup>が、イラン・コントラスキャンダルを契機とする改革の一環として法定された。監察総監は、連邦議会上院の承認の上、大統領が任命する<sup>(42)</sup>。

監察総監は、CIAの活動やプログラムの検査、調査、監査を行い、結果は半年ごとに報告書としてCIA長官に提出する。長官は、報告書を受領してから30日以内に、意見を付して、連邦議会両院の情報特別委員会に提出する<sup>(43)</sup>。

<sup>(36)</sup> Halstead, *op.cit.*, ③2, pp.642-647.

<sup>(37)</sup> David Nather, "Congress as Watchdog: Asleep on the Job?", *CQ Weekly*, Vol.62, No.21, May 22, 2004, p.1193.

<sup>(38)</sup> *Congressional Record*, Vol.149, No.26, February 12, 2003, GPO, 2003, H433.

<sup>(39)</sup> Montgomery, *op.cit.*, ③2, pp.611-613.

<sup>(40)</sup> CIAを含めた情報活動に関する監査制度の詳細については、新田紀子「第四章 インテリジェンス活動に対する監査(oversight)制度」『米国の諜報体制と市民社会に関する調査』日本国際問題研究所, 2003, pp.50-75 参照。

<sup>(41)</sup> Frederick M. Kaiser, "GAO Versus the CIA: Uphill Battles Against an Overpowering Force", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol.15, No.3, Fall 2002, p.366.

<sup>(42)</sup> 50 U.S.C. 403q(b).



報告書には、監察総監室の活動、監査結果、改善勧告等を含む。報告書は機密扱いである。

アメリカの国家安全保障上の重大な利益を守るために、CIA 長官は、監察総監の監査、検査や調査を禁止することができる。その場合、CIA 長官は 7 日以内に情報特別委員会に通知しなくてはならない<sup>(44)</sup>。

## (2) 情報監視委員会

対外情報活動諮問会議 (President's Foreign Intelligence Advisory Board) は、情報活動の質、量、適切性を大統領に助言するために大統領のもとに設置されている。その常任委員会の情報監視委員会 (Intelligence Oversight Board) は、1993年の大統領令等<sup>(45)</sup>に基づいて運営され、委員は 4 名であり、予算やスタッフも限られている<sup>(46)</sup>。

情報監視委員会は、情報活動に法令違反や不適切な部分がないかどうかの調査を行い、報告書を大統領に提出する。法令違反等が見つれば司法長官にも報告書を回付する。

## (3) 政府業績成果法

CIA は、GPRA の適用からは除外されている。その理由としては、CIA のプログラムの数は限定されていること、CIA の計画や報告書は作成されても機密扱いとなること等であるが、適用除外の見直しを求める意見もある<sup>(47)</sup>。CIA が自主的に GPRA に参加することは、可能である。

## (4) 連邦議会両院情報特別委員会

連邦議会で CIA を所管するのは、両院の情報特別委員会である。

上院情報特別委員会 (Select Committee on Intelligence) は1976年に、下院情報特別委員会 (Permanent Select Committee on Intelligence) は1977年に設置された。

いずれも特別委員会ではあるが、恒久 (permanent) 特別委員会で、法案審査を行い、本会議に報告することができるため、常任委員会とほぼ同じ権限を有している。

情報活動に関する行政監視を所管し、報告書を各議院に提出する。また CIA に関する予算や関連法案の審査も行う。委員会審査は原則として非公開で、CIA 関係の予算額も非公開である。

情報特別委員には、上院で 8 年、下院で 6 年の任期制限が設けられていた。委員と情報機関の癒着を防止し、委員会の独立性や客観性を担保するためだが、この期間では、委員が政策内容を熟知できないことが問題とされてきた。上院は109議会 (2005-2006年) から任期制限を廃止した。

## (5) GAO

GAO が CIA の評価を行う権限を有するか否かについては、次に詳述するような論争がある。CIA の側は、GAO は CIA の活動や職員等について監査、評価、調査等を行う独立した法律上の権限はないと主張している<sup>(48)</sup>。現在は、非常に限られた範囲の評価のみを実施している。

(43) 50 U.S.C. 403q(d).

(44) 50 U.S.C. 403q(b)(3), (4).

(45) Executive Order 12863, September 13, 1993. <<http://clinton4.nara.gov/WH/EOP/pfiab/eo12863.html>>  
その後1997年12月15日の Executive Order 13070 等で修正された。

(46) Kaiser, *op.cit.*, (41), p.368.

(47) *Ibid.*, pp.351-353.

(48) *Ibid.*, p.331.

連邦議会の情報特別委員会が、GAO に評価を依頼することも非常に稀である<sup>(49)</sup>。

## 2 連邦議会の CIA に対する行政監視

CIA に対する行政監視は、1970年代の半ばまでは、両院の軍事委員会 (Armed Services Committee) の小委員会が所管していた。しかし、予算の承認が主で、実質的な行政監視は行っていなかった<sup>(50)</sup>。

1973年のチリで民主的に選出されたアジェンデ (Salvador Allende) 政権転覆に CIA が関与していたこと、ベトナム戦争への違法な関与等を問題視する報道などを契機として、CIA への行政監視強化を求める声が高まっていった<sup>(51)</sup>。

1974年に対外援助授權法 (Foreign Assistance Authorization Act) へのヒューズ・ライアン修正 (Hughes-Ryan Amendment) として、大統領は、連邦議会の適当な委員会に、CIA の秘密活動 (covert action) を全て時期を逸することなく (in a timely fashion) 報告することを義務づける条項を成立させた。このような活動が報告されると、通常、秘密会で公聴会が開催された。

1975年には、情報活動に関する不正行為の疑惑を調査するために、連邦議会両院に情報調査特別委員会が設置された。両院の委員会は、それぞれの委員長名をとって、上院はチャーチ委員会 (Church Committee)、下院はパイク委員

会 (Pike Committee) と通称された。両委員会は、不正な情報活動がなぜ行われるかの原因を解明し、継続的に情報活動の監視を行う委員会を連邦議会に設置することを勧告した<sup>(52)</sup>。この勧告を受けて、1976年に上院情報特別委員会 (Select Committee on Intelligence)、1977年に下院情報特別委員会 (Permanent Select Committee on Intelligence) が設置された。

1974年のヒューズ・ライアン修正による議会報告は、情報特別委員会設置後も同委員会に加えて、他の6委員会 (両院の軍事、歳出、外交委員会) にも報告していたことから、連邦議会に報告すると、議員やスタッフなどあまりに多くの人に情報が漏れ、CIA の情報活動に支障をきたすとの批判が高まっていった<sup>(53)</sup>。

1980年成立の情報監視法 (Intelligence Accountability (Oversight) Act) で、事前通告を受ける委員会数は、8委員会から両院の情報特別委員会のみ削減された。情報活動についての委員会の所管事項が整理され、両院の情報特別委員会のみが所管することとなった。1974年のヒューズ・ライアン修正は廃止された。

連邦議会が秘密活動について報告を受ける場合の要件も、より限定された。非常の場合、大統領は、事前に下院議長や少数党の院内総務、上院の多数党と少数党院内総務、両院の情報特別委員長と少数党筆頭委員だけに通知すればよいことになった。事前に通知しない場合は、事

(49) *Ibid.*, pp.361-362.

(50) Marvin C. Ott, "Partisanship and the Decline of Intelligence Oversight", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 16, No. 1, Spring 2003, pp.73-75.

(51) *Ibid.*, p.74 参照。

(52) House Select Committee on Intelligence, "House Committee on Intelligence", *Recommendation of the Final Report*, (House Report No.94-833), 94th Congress, 2nd Session, GPO, 1976, pp.1-2; Senate Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, "IV Conclusions and Recommendations xii Congressional Oversight Should be Intensified", *Intelligence Activities and the Rights of Americans*, Final Report, Book II, (Senate Report No.94-755), GPO, 1976.

<<http://www.icdc.com/~paulwolf/cointelpro/churchfinalreportIIId.htm>>

(53) "Intelligence Oversight: Congress Asserts Itself", *Congressional Quarterly's Guide to the Congress*, 5th ed., CQ Press, 1999, p.242.

後の適当な時期に連邦議会に報告すれば足りることとなった<sup>(54)</sup>。

1981年12月4日のレーガン大統領による大統領令12333では、情報活動の目的、義務、責任、各機関の任務等について定め、連邦議会の行政監視についても協力するよう定めている。

最近、情報活動に対する連邦議会の行政監視の限界が最も問題とされた事例のひとつは、イラン・コントラ事件であろう。これは、レーガン政権がイランへの武器売却代金を、ニカラグアの共産主義政権に対する反共組織コントラの支援にあてていた事件である。CIAの違法な関与が問題となった。

この問題に関しては、両院にイラン・コントラ事件調査特別委員会が設置され、大規模な調査が行われた。両委員会は合同で報告書を刊行し、情報活動への監視に関する改革提案がなされている。同提案は、CIAに独立のかつ法律に基づく監察総監を設置することを勧告した<sup>(55)</sup>。連邦議会に対しては、情報活動に対する行政監視を強化するために、情報特別委員会に監査を専門とするスタッフを置くことと、極秘情報が外部に漏れないように統一的な手続きを定めることを勧告した。同報告は、両院の情報特別委員会を統合して合同委員会とすることに対しては、行政監視機能を弱めるとして、反対した<sup>(56)</sup>。

また、秘密活動の指令 (findings) は大統領の署名付きの文書によること、大統領は緊急の場

合を除き、事前に秘密活動を連邦議会に報告すること、緊急の場合は指令を承認してから48時間以内に報告すること、文書による指令 (written findings) はすべて両院の情報特別委員会に送付すること等を勧告した<sup>(57)</sup>。

これらは1991年度情報予算授権法 (P.L.102-88) に反映され、その後2002年と2004年の改正等を経て、現在では次のように規定されている。

秘密活動については、大統領が、アメリカの特定の外交政策の目的のために必要な活動であり、アメリカの安全保障のために重要であると決定しなければ、大統領はCIAや他のアメリカの政府機関等による実施を承認してはならないとし、また決定に当たっては、事前に文書による指令によることとされた<sup>(58)</sup>。

また国家情報長官や情報活動を実施する政府機関の長は、両院の情報特別委員会に対して、情報源の秘匿等に反しない範囲で、すべての情報活動について最新の情報を提供しなくてはならない<sup>(59)</sup>。

大統領が上記指令書に従って秘密活動の決定をした場合は、決定後で実施前に、なるべく速やかに両院の情報委員会に通知しなくてはならない<sup>(60)</sup>。アメリカの国益に重大な影響を及ぼすような非常の場合で、指令書の公開を制限することが不可欠と大統領が決定した場合には、指令書は、下院議長や少数党の院内総務、上院の多数党と少数党院内総務、両院の情報特別委

<sup>(54)</sup> *Ibid.*

<sup>(55)</sup> U. S. House of Representatives Select Committee to Investigate Covert Arms Transaction with Iran and U. S. Senate Select Committee on Secret Military Assistance to Iran and the Nicaraguan Opposition, "Chapter 28 Recommendations, 15. CIA Inspector General and General Counsel", *Report of the Congressional Committees Investigating the Iran-Contra Affairs*, (House Report No.100-433, Senate Report No.100-216), 1987, GPO, p.425.

<sup>(56)</sup> "26. Recommendations for Congress", "27. Joint Intelligence Committee", *Ibid.*, pp.426-427.

<sup>(57)</sup> "1. Findings: Timely Notice", "2. Written Findings", "3. Disclosure of Written Findings to Congress", *Ibid.*, p.423-424.

<sup>(58)</sup> 50 U.S.C. 413b(a).

<sup>(59)</sup> 50 U.S.C. 413b(b).

<sup>(60)</sup> 50 U.S.C. 413b(c)(1).

員長と少数党筆頭委員、その他大統領が認めた議会指導部だけに通知される<sup>(61)</sup>。

大統領は、上記手続きに従って事前に連邦議会に通知することを原則とするが、それができない場合は、時期をみて情報委員会に報告する。その場合は、事前に通知できなかった理由書も提出する<sup>(62)</sup>。報告がなされると、情報特別委員会は、関係者から説明を聴取する。

このように連邦議会との関係でもっぱら問題となってきたのは、CIAの秘密活動であったが、それ以外の活動についても、情報特別委員会に対する情報活動の報告義務が法定されている<sup>(63)</sup>。

1988年までに、CIAは連邦議会に対して年間で1,000回程度のブリーフィングを行い、4,000以上の文書を提出し、議員や議会スタッフの国内外のCIA施設への視察を100回以上受け入れていた<sup>(64)</sup>。1996年には、ブリーフィングは600回以上、連邦議会に提出される文書等は5,000にのぼっていた<sup>(65)</sup>。

情報特別委員会は、毎年の情報予算授権法案の審査を通じて、CIAの予算についても審査するが、その内容は非公開である。情報関係予算総額の公開については、繰り返し公開がもとめられてきたが、実現していない<sup>(66)</sup>。訴訟を契機

として公開された予算額は、1997年度で、266億ドル、1998年度は267億ドルとなっていた<sup>(67)</sup>。その後も年間予算額は、270億ドルから300億ドルと推計されている<sup>(68)</sup>。

情報特別委員会のスタッフは、いわゆる回転ドア人事と呼ばれる人事の下で、CIAの元職員が委員会スタッフになったり、逆に委員会スタッフがCIAの職員となるなど、連邦議会とCIAや関連の省庁を行き来してキャリアを積み上げてゆく場合が多い。ちなみに、元CIA監察総監スナイダー (Britt Snider) 氏は、上院情報特別委員会スタッフであった。2004年にCIA長官に就任したゴス (Porter J. Goss) 氏は、CIAの職員から下院議員になり、その後下院情報特別委員長を務めていた。

### 3 GAOのCIAに対する評価活動

#### (1) 法的根拠

会計検査院長には、前述のように、その職務を遂行するのに必要な各省庁の情報や記録を入手する権限が与えられている<sup>(69)</sup>。ただし、その記録が、外国への情報活動又は対情報活動に関するものと大統領が指定した活動に関する記録である場合、制定法により会計検査院長への開示から特に除外されている記録の場合、情報

(61) 50 U.S.C. 413b(c)(2).

(62) 50 U.S.C. 413b(c)(3).

(63) 50 U.S.C. 413, 413a.

(64) Ott, *op.cit.*, (50), p.76.

(65) Stephen F. Knott, "The Great Republican Transformation on Oversight", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol.13, No.1, Spring 2000, p.56.

(66) 過去に大統領に対して情報予算の総額の公開を勧告したものとしては、次のものがある。Commission on Roles and Capabilities of the U. S. Intelligence Community, "Chapter 14 Accountability and Oversight" *Preparing for the 21st Century : An Appraisal of U. S. Intelligence*, March 1, 1996.

<<http://www.gpoaccess.gov/int/report.html>>

(67) *Op.cit.*, (53), p.245.

(68) Pat M. Holt, "Who's Watching the Store? Executive-Branch and Congressional Surveillance", Craig Eisendrath ed., *National Insecurity: U.S. Intelligence After the Cold War*, Temple University Press, 2000, p.196.

(69) 31 U.S.C. 716.

公開法 (Freedom of Information Act) による公開対象から除外されている記録の場合には、記録等の入手を強制する条項は適用が除外されている<sup>(70)</sup>。

1980年には、領収書不要資金 (unvouchered fund)<sup>(71)</sup> について監査する権限が、会計検査院長に付与された。しかし、微妙な対外情報活動や対情報活動に関する資金の流れ、CIA の機密、例外的、緊急の支出については、対象から除外されている<sup>(72)</sup>。このような支出等については、両院の情報特別委員会で再検討される<sup>(73)</sup>。

CIA の側にも、連邦政府の各省庁とは異なる手続きが定められている。

1949年中央情報局法 (Central Intelligence Agency Act of 1949) は、予算の執行について、通常の省庁に課される手続きを除外している<sup>(74)</sup>。同法は CIA 長官に、権限のない公開 (unauthorized disclosure) から情報源と手法を秘匿する責任を課してきた<sup>(75)</sup>。これに基づき、GAO に対して情報の提供を拒んできた。CIA は1949年法以来の数々の法律により、GAO の評価の対象外であると主張しているが、GAO の側は、評価等を行う権限を有しているとして、対立が続いている<sup>(76)</sup>。

## (2) これまでの経緯

CIA の設立時から、GAO は、CIA の帳票類に基づく支出の財務監査を行ってきた。その後 GAO の業務は、財務監査から、有効性、経済性、効率性検査へ、さらにプログラム評価に重点を移行していった<sup>(77)</sup>。これに伴って、GAO は、CIA についても包括的な評価等を行うため、必要な情報入手等について1950年代末から協議を継続してきた。しかし、CIA から評価に十分な情報が提供されないことから、1962年に、GAO は CIA の活動に関する財務監査からすべて手を引いた<sup>(78)</sup>。

1976年には、前述のパイク委員会は最終報告書で、GAO がすべての情報機関に対してその活動を包括的に監査できるよう、すべての情報の入手権限も含めて GAO に包括的な権限付与を勧告した<sup>(79)</sup>。チャーチ委員会の報告書は、GAO に対して必要な情報の入手権限を認めるものの、CIA に対する監査等は GAO が独自に開始するのではなく、連邦議会の CIA を所管する委員会からの要請があった場合にのみ、開始することを勧告した<sup>(80)</sup>。これらの勧告は、実現しなかった。

1994年に、GAO は CIA の文書類の入手につ

<sup>(70)</sup> 31 U.S.C. 716(d)(1).

<sup>(71)</sup> 領収書不要資金とは、行政府職員の証明書のみで利用でき、領収書などの添付を要しない資金。

<sup>(72)</sup> 31 U.S.C. 3524.

<sup>(73)</sup> 31 U.S.C. 3524(e).

<sup>(74)</sup> 50 U.S.C. 403j.

<sup>(75)</sup> 50 U.S.C. 403-3(c)と50 U.S.C. 403g に規定されていたが、国家情報長官の職が新設されたことにより、国家情報長官の責務となった。

<sup>(76)</sup> Kaiser, *op.cit.*, (41), p.331.

<sup>(77)</sup> 詳細については、渡瀬 前掲注(47), pp.33-61 参照。

<sup>(78)</sup> Henry L. Hinton, *Central Intelligence Agency: Observation on GAO Access to Information on CIA Programs and Activities, Testimony Before the Subcommittee on Government Efficiency, Financial Management and Intergovernmental Relations, and the Subcommittee on National Security, Veterans Affairs, and International Relations, Committee on Governmental Reform, House of Representatives*, GAO, GAO-01-957T, July 18, 2001, p.4. <<http://www.gao.gov/new.items/d01975t.pdf>>

<sup>(79)</sup> House Select Committee on Intelligence, "Full GAO Audit Authority", *Recommendation of the Final Report*, (House Report No.94-833), 94th Congress, 2nd Session, GPO, 1976, p.4.

いて明確にするため、CIA と文書で協定を結ぶ協議を開始した<sup>(81)</sup>。しかし、合意には至らず、以後、個別の事例毎に CIA に対して記録類の提供を要請している。GAO が CIA に対して記録等の提供を強く求めない背景には、連邦議会の情報特別委員会が、GAO に対して評価を行うように要求しないことがある<sup>(82)</sup>。

1996年には、「アメリカの情報コミュニティの役割と能力に関する委員会」(Commission on Roles and Capabilities of the U. S. Intelligence Community) が、アメリカの情報活動全般の見直しを行い、報告書を提出した。連邦議会の行政監視体制については、情報特別委員会がほとんどの場合、厳密に集約的な行政監視を行っているとして、GAO については特に改善勧告はなかった<sup>(83)</sup>。

2001年に、下院政府改革委員会が、連邦政府の全省庁を対象としたコンピューターのセキュリティ対策に関する評価を、GAO に依頼した。GAO は CIA に対しても情報提供を求めたが、CIA は情報特別委員会に対してのみ報告する義務があるとして、GAO への情報提供を拒絶した。

現在では、GAO の CIA に対する評価は、事実上連邦政府の全省庁を対象に評価を行う場合の一環として行う場合や、アメリカの安全保障上の脅威に関する分析の一環として行われる場合などの、非常に限定された場合に限られている<sup>(84)</sup>。

## IV 統一政府のもとでの行政監視

共和党多数派議会にとって、2001年からの共和党ブッシュ政権は、長年切望しながらも実現しなかった共和党の統一政府をもたらした。特に共和党保守派は、ブッシュ大統領を全面的に支えていく姿勢を示していた。このため、連邦議会の行政監視は非常に低調となっている。

一般的には分割政府のもとで、大統領と連邦議会の対抗関係が明確な場合に、行政監視も活発になる。民主党のクリントン政権時、共和党多数派議会は膨大な予算を費やして、クリントン大統領のスキャンダルや失政を追及した。しかし、大統領弾劾にまで至ったクリントン不倫スキャンダル追及のように、国民不在の政治闘争に発展する場合もある。

### 1 9.11テロ事件

#### (1) 両院合同調査

2001年9月11日の世界貿易センタービルと国防総省への未曾有の同時多発テロ事件は、なぜこのような事件を未然に阻止できなかったのか、アメリカの情報体制は、冷戦後の世界情勢の変化に対応できずに根本的な不備があるのではないかという、かつてのイラン・コントラ事件などのような政権の不祥事の追及とはまったく異なる根源的な課題を、CIA と連邦議会に突きつけた。

当初連邦議会は、議会外の独立調査委員会に

<sup>(80)</sup> Senate Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, "IV Conclusions and Recommendations xi Broader Access to Intelligence Agency Files Should be Provided to GAO", *Intelligence Activities and the Rights of Americans*, Final Report, Book II, (Senate Report No.94-755), GPO, 1976. <<http://www.icdc.com/~paulwolf/cointelpro/churchfinalreportIIId.htm>>

<sup>(81)</sup> Hinton, *op.cit.*, (78), pp.4-5.

<sup>(82)</sup> *Ibid.*, p.5.

<sup>(83)</sup> Commission on Roles and Capabilities of the U. S. Intelligence Community, "Chapter 14 Accountability and Oversight" *Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U. S. Intelligence*, March 1, 1996. <<http://www.gpoaccess.gov/int/report.html>>

<sup>(84)</sup> Hinton, *op.cit.*, (78), p.1.

よる情報体制の見直しには、非常に消極的であった。対テロ戦争を遂行している非常事態に、対外的にもブッシュ政権とは一枚岩でテロ対策に臨もうとしていた<sup>(85)</sup>。ブッシュ政権も、機密情報漏洩の可能性などの理由で、独立調査委員会設置には反対していた。

2001年の段階では、議論はあったものの、独立調査委員会の設置を見送り、かわりに両院情報特別委員会が合同で2002年2月から12月まで情報コミュニティの活動に関する調査を行い、報告書を刊行した<sup>(86)</sup>。両院の情報委員会が合同で、同一の問題について調査を行うのは、前例のないことであった。両委員会は、9回の公開の公聴会を開催し、13回の非公開の会議で機密情報の検討を行った。委員会のスタッフは50万ページに上る文書を分析し、約300回の聞き取り調査を実施した<sup>(87)</sup>。その結果は、事実関係の解明と、情報体制の抜本的な改革に関する勧告案を内容とする、900ページ近い報告書にまとめられた。

しかし、党派的对立もあり、調査対象も情報活動の失敗に限定されたこと、情報特別委員会は情報コミュニティと非常に密接な関係にあることなどから、議会外の独立調査委員会による包括的な調査を望む声が高まった。結局、2002年11月に、2003年度情報予算授権法(P.L. 107-306)で、独立調査委員会が設置された。

## (2) 9.11 独立調査委員会

「アメリカへのテロ攻撃独立調査委員会」(Na-

tional Commission on Terrorist Attacks upon the United States、以下「9.11独立調査委員会」という。)は、民間の有識者10名(委員長は、トーマス・キーン(Thomas H. Kean)氏)で構成され、テロ事件の原因究明を目的とし、勧告を含む報告書を提出することとされた。設置期間は18ヶ月に限定された。

9.11独立調査委員会は、調査がブッシュ政権追求の手段として政治的に利用されないよう、非党派的運営に留意した。10名の委員は、共和党、民主党が5名ずつ選任した。9.11独立調査委員会は、18ヶ月に及んだ調査結果をまとめた最終報告書<sup>(88)</sup>(以下『最終報告書』という)を、2004年7月22日に刊行した。『最終報告書』は、情報活動に対する連邦議会の行政監視は、「機能不全」(dysfunctional)であると明確に指摘している。情報コミュニティの行政監視や支援等のためには、強力で安定した、能力のある連邦議会の委員会制度が必要であり、また、新設を勧告した国家テロ対策センターや国家情報長官の職も、連邦議会の行政監視が改革されなければ機能しないとしている。

『最終報告書』による行政監視等連邦議会に関する改革勧告の主要な点は、以下の通りである。

- 過去に設置されていた両院合同原子力委員会をモデルとして両院合同情報委員会を設置するか、あるいは現行の上院情報特別委員会と下院情報特別委員会を常任委員会として、予算の授権と歳出の両方の権限付与など権限を

<sup>(85)</sup> 詳細については、廣瀬淳子「第1章 9.11テロ事件とアメリカ連邦議会」前掲『アメリカ連邦議会』pp.7-19. 参照。

<sup>(86)</sup> U. S. Senate Select Committee on Intelligence and U. S. House Permanent Select Committee on Intelligence, *Report of the Joint Inquiry into Intelligence Community Activities before and after the Terrorist Attacks of September 11, 2001*, 2002 (Senate Report 107-351, House Report 107-792).  
<<http://www.gpoaccess.gov/serialset/creports/911.html>>

<sup>(87)</sup> *Ibid.*, pp.1-2.

<sup>(88)</sup> The National Commission of Terrorist Attacks Upon the United States, *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission of Terrorist Attacks Upon the United States*, GPO, 2004. 7.22. <<http://www.gpoaccess.gov/911/pdf/fullreport.pdf>>

拡大する<sup>(89)</sup>。

- 情報委員会のスタッフは、非党派スタッフとして、委員会全体のためのスタッフとする。
- 情報委員会に、行政監視のみを行う行政監視小委員会を設置する。
- 情報委員のうち4名は、軍事委員会、司法委員会、外交委員会、歳出委員会国防総省小委員会のいずれかの委員と兼任とする。
- 情報委員の任期制限を廃止し、委員の人数を少なくする。
- 情報委員会に、罰則付き召喚状 (subpoena) を発行する権限を付与する。
- 情報関係予算の総額を公開する。
- 国土安全保障についても、一元的に行政監視を行う委員会を決定する。この委員会は、上院と下院の常任委員会で、非党派的スタッフをもつべきである。
- 政権移行期の政治任命職の任命までに要する期間を短縮する。

『最終報告書』の勧告を受けて、その内容を実現する情報活動改革テロリズム予防法 (Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act: PL108-458) が、2004年12月17日に成立した。これまで CIA 長官が情報コミュニティ全体も統括してきたが、新たに CIA 長官とは別に、情報コミュニティ全体を統括する国家情報長官 (Director of National Intelligence) の職を創設した。また国家テロ対策センターの新設や、情報コミュニティの再編成等を内容としている。

なお、同法には『最終報告書』で勧告された連邦議会の行政監視機能の強化については、盛

り込まれなかった。

### (3) 勧告に対する連邦議会の対応

連邦議会上院は『最終報告書』の勧告を受けて、2004年10月9日に上院決議 (S. Res. 445) を可決し、情報機関に対する行政監視の体制を改革した。109議会 (2005-2006年) から施行されている。

主要改正点は、以下のとおりである<sup>(90)</sup>。

- 上院情報特別委員の8年間の任期制限の廃止
- 情報特別委員会の格付けをAランクに格上げ
- 情報特別委員長と副委員長の選任権限を、上院多数党院内総務と少数党院内総務に付与
- 情報特別委員会の委員数を17名から15名に減少
- 上院政府問題委員会 (Committee on Governmental Affairs) の名称を、国土安全保障・政府問題委員会 (Committee on Homeland Security and Governmental Affairs) に変更し、国土安全保障省に関する特定範囲内の所管事項を他の委員会から移管する
- 上院歳出委員会に情報小委員会を設置する
- 情報特別委員会に行政監視小委員会を設置する

『最終報告書』の勧告にあった、情報特別委員会に情報機関に関する予算の授権だけでなく、歳出予算法案も審議する権限を与える修正案は否決された。情報機関予算の総額の公表も実現しなかった。

下院では、第109議会冒頭に新たな下院議事規則 (H. Res. 5) を採択し、それまでの国土安

<sup>(89)</sup> 両院合同情報特別委員会設置の是非に関する詳細な分析については、Frederick M. Kaiser, *A Joint Committee on Intelligence : Proposals and Options from the 9/11 Commission and Others*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, August 25, 2004.

<<http://www.fas.org/irp/crs/RL32525.pdf>>

<sup>(90)</sup> 詳細な分析は、Paul S. Rundquist and Christopher M. Davis, *S. Res. 445 : Senate Committee Reorganization for Homeland Security and Intelligence Matters*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, October 15, 2004. <<http://www.fas.org/irp/crs/RS21955.pdf>> 参照。



全保障特別委員会を常任委員会である国土安全保障委員会 (Committee on Homeland Security) として、所管事項を整理した<sup>(91)</sup>。また、情報特別委員会に行政監視小委員会を設置した。

## 2 イラク戦争開戦と情報

イラク戦争開戦の根拠とされたイラクの大量破壊兵器について、実際には保有されていなかったことから、開戦前の情報に誤りがあったとして、上院情報特別委員会は、2003年6月から調査を開始した。これに先立つ数ヶ月前から、委員会のスタッフは、イラクに関する情報活動について検討を開始していた。情報コミュニティからは、15,000ページにのぼる関連資料が、情報特別委員会に提供された。委員会スタッフがこれらを分析し、さらに必要な資料を要求し、30,000ページにのぼる文書が提供された。委員会スタッフは、CIA や国防総省幹部など200名を超える関係者へのインタビューも実施した。同委員会は公聴会も開催し、関係者からの証言を得た<sup>(92)</sup>。

ここでも調査対象をめぐり、当初から党派的対立があった。民主党側はブッシュ政権追及のため、より広範な調査を望み、開戦前の情報がいかに政治的に利用されたかの検証を主張した。共和党側は、情報活動の失敗と情報の質に限定しようとした。2004年2月に両党は、民主党の主張を一部入れて合意した<sup>(93)</sup>。

2004年7月には、調査結果をまとめた511ページの調査報告書を刊行した<sup>(94)</sup>。報告書では、

事実関係が詳細に検証され117項目にのぼる結論を導いているが、情報体制をいかに改革するかは提案は含まれなかった。

## V 行政監視の長期的低迷

連邦議会の行政監視は、長期的にみても低調になる傾向がある。

その理由としては、以下の点が指摘されている<sup>(95)</sup>。

- イラク戦争前の情報活動の失敗に関する調査の例でもわかるように、年単位の膨大な準備作業が必要であり、技術的な困難さを伴うこと、そしてそれらが目立った成果が得られないことも多いこと。
- 立法活動に比べて、労力の割りにメディアや有権者の注目度が低く、議員も立法活動や選挙区サービスに比較して低い優先度しか置いていない。
- 地道な情報収集の積み重ねや、経験を積んだ委員会スタッフの存在が不可欠であるが、スタッフのための予算は削減される傾向にある。
- 議員が選挙区で過ごす時間が長くなってきたこと、逆に連邦議会の審議スケジュールは過密化していて、下院議員に比べ多忙な上院議員は、特に行政監視に時間を割くことが難しい。
- 委員長に任期制限が導入され、経験の蓄積に限界があること。

<sup>(91)</sup> 詳細については、Martin Kady II, "House Package of Rules for 109th Muddies Homeland Panel's Turf", *CQ Weekly*, Vol.63, No.2, January 10, 2005, pp.68-69.

<sup>(92)</sup> Select Committee on Intelligence United States Senate, "Introduction", *Report on the U. S. Intelligence Community's Prewar Intelligence Assessments on Iraq*, July 7, 2004, pp.1-4. <<http://intelligence.senate.gov/iraqreport2.pdf>>

<sup>(93)</sup> Helen Fessenden, "Panel Lays Blame Firmly on CIA in Report on Intelligence Failures", *CQ Weekly*, Vol.62, No.28, July 10, 2004, pp.1693-1695.

<sup>(94)</sup> Select Committee on Intelligence United States Senate, *Report on the U. S. Intelligence Community's Prewar Intelligence Assessments on Iraq*, July 7, 2004. <<http://intelligence.senate.gov/iraqreport2.pdf>>

<sup>(95)</sup> Nather, *op.cit.*,<sup>(37)</sup>, pp.1191-1192.

情報機関に対する連邦議会の行政監視が適切に機能するには、下記の条件が必要とされている<sup>(96)</sup>。

- 非党派性
- 経験を積んだ専門のスタッフ
- このようなスタッフをまとめる、経験を積んだ有能なスタッフの長
- 政策内容を十分に理解している委員長
- 連邦議会に関連する軍事委員会や歳出委員会との良好な関係

共和党が多数派を占めてからの情報特別委員会は、情報活動に関する CIA 等によるブリーフィングも党派的目的に利用しており<sup>(97)</sup>、非党派の運営とは程遠い。下院と比較すると党派性が薄いとされていた上院においても、党派の議会運営が日常化している<sup>(98)</sup>。

1996年の「アメリカの情報コミュニティの役割と能力に関する委員会」報告書で、情報機関に対する連邦議会の行政監視は、質的に他の部門に対する行政監視と異なっていないとの分析がなされている<sup>(99)</sup>。この点こそが逆に問題であり、他の政府部門への監視とは質的に異なるべきとの批判がある<sup>(100)</sup>。

情報特別委員会の行政監視の限界は、経験を積んだスタッフの不足による部分も大きい。約3,200人という膨大で専門性の高いスタッフを擁する GAO を、情報特別委員会が積極的に活用しようとするれば、GAO の役割はこの分野においても大きくなる可能性はある。しかし現在の連邦議会は、GAO の権限を強化して、CIA

への評価をより積極的に行うことには消極的である。

議会外の独立諮問委員会や調査委員会は、継続的な評価や監視には不向きではあるが、議会の政治的対立を離れて、非党派中立的に調査を進めることができる利点はある。独立諮問委員会等の場合も、スタッフの確保が大きな課題である。

おわりに

CIA に対する行政評価・行政監視は、機密情報の取り扱いや専門性など独特の困難な課題があるものの、そこで指摘されている課題には、他の分野における課題と共通するものもある。特に統一政府のもとでの困難さや、政治的、党派の対立をいかに回避し実効性をあげ、それを改革に結び付けていくかは、行政監視に関する最大の課題である。行政監視の長期的低迷傾向にいかにして歯止めをかけるかも、長期的な課題である。

行政評価を行う議会の機関としての GAO の活動は、我が国でも関心が高い。チェイニー副大統領提訴問題にみられる GAO の活動の独立性の問題や、議会多数派との関係は、GAO の活動の根幹をゆるがしかねない問題である。

アメリカの事例は、議会の少数党がいかにして政府に対する実効性のある行政監視を行ってゆくのか、我が国にも共通する課題を示している。

<sup>(96)</sup> Ott, *op.cit.*, (50), p.92.

<sup>(97)</sup> Knott, *op.cit.*, (65), pp.54-56 参照。

<sup>(98)</sup> 連邦議会における最近の党派の運営については、廣瀬淳子「第4章 連邦議会選挙の構造変化と議会民主党」久保文明編『米国民民主党 2008年政権奪還への課題』(JIIA 現代アメリカ7)日本国際問題研究所, 2005, pp.94-119 参照。

<sup>(99)</sup> Commission on Roles and Capabilities of the U. S. Intelligence Community, "Chapter 14 Accountability and Oversight, Oversight of Intelligence by the Congress", *Preparing for the 21st Century : An Appraisal of U. S. Intelligence*, March 1, 1996. <<http://www.gpoaccess.gov/int/report.html>>

<sup>(100)</sup> Knott, *op.cit.*, (65), pp.58-59.

主要参考文献（本文脚注以外に下記の文献を参照した）

- 黒田忠司「米国における政府業績成果法を中心とした取組」『季刊行政管理研究』No.102, 2003.6, pp.41-55.
- 同「米国会計検査院における評価活動プロセス」『季刊行政管理研究』No.102, 2003.6, pp.56-68.
- 小池昌明「米国の政府の効果及び業績に関する法律について」『会計検査研究』No.18, 1998.9, pp.63-70.
- 政策評価研究会編『政策評価の現状と課題』木鐸社, 1999.
- Joel D. Aberbach, *Keeping a watchful eye : the politics of congressional oversight*, Brookings Institution, 1990.
- Loch K. Johnson, *America's secret power : the CIA in a democratic society*, Oxford University Press, 1989.
- Walter J. Oleszek, *Congressional procedures and the policy process*, 6th ed., CQ Press, 2004.
- *Oversight of GAO : What lies ahead for Congress' watchdog? Hearing before the Committee on Governmental Affairs Unites States Senate*, September 16, 2003, (S. Hrg. 108-262), GPO, 2004.

（ひろせ じゅんこ 政治議会調査室）

（本稿は、筆者が行政法務課在職中に執筆したものである）