International Organizations and Intelligence : An Analysis on the Organizational Structures of the European Union and the United Nations

国際機構とインテリジェンス

―EU・国連における組織構造分析―

平松　純一*・田代　光輝**・柴田　邦臣**

要　　約

本稿は欧州連合（EU）と国際連合を事例として、国際機構とインテリジェンスの関係について組織構造の視点から考察した。調査の結果、国際機構のインテリジェンス組織構造は、政策分野ごとに小型化専門化が進んでいることが分かった。この現象の一部は取引費用論や資源依存論から説明が可能であると思われる。だが、EU と国連のインテリジェンス組織構造全体の発達を説明するためには、さらなる仮設構築・検証が必要である。

1．はじめに

現代の世界には国家所有の情報のみでは対処できない脅威が数多く存在する。例えば、国際テロリズム、国際犯罪、世界規模の災害がそうであり、直近では、グローバル経済危機やサイバー・スペースにおける情報危機などもある。しかし、これまでのインテリジェンス研究は個別の国家インテリジェンスに関するものが主流であり、国際協力や国際機構といった文脈におけるインテリジェンス研究は多くはない（Dorn［2003］；Wiebes［2003］）。

本稿は欧州連合（EU）と国際連合を事例として、国際機構とインテリジェンスの関係について組織構造の視点から仮説設定を行い、検証を行う。調査の結果、分析対象となった国際機構ではインテリジェンスに関する組織構造の発達が見られたが、それは国家のインテリジェンス組織構造とは異なるユニークな特徴を有していることが分かった。論文の構成としては、まず先行研究レビューと問題点の指摘を行い、次に分析手法・調査対象・仮説を説明する。そして、調査結果を示した後で、仮説検証を行う。

2．先行研究・問題意識

国際機構は18世紀以降国際社会に誕生したが、当初は通信・郵便・交通・技術などの国際事務を扱う目的で設立されており、国益対立の場となりうる安全保障・インテリジェンスに関する国際機構の登場は20世紀になってからのことであった。

それまでインテリジェンスの国際協力は、伝統的に国益が合致する限りにおいて、２カ国または数カ国間で非公式またはアドホックな形で行われてきた。例として、米英の「特別関係」、ドイツ・イスラエルのインテリジェンス協力、欧州諸国間における TREVI などがある。伝統的な国家間インテリジェンス協力においては、軍事のように協

*拓殖大学大学院国際協力学研究科、**大妻女子大学社会情報学部

力国同士の統合作戦が実施されることはなく、せいぜい両国のインテリジェンスの交換・提供や連絡局の設置などがなされる程度であった（Aldrich［2004：733］；Grant［2001］）。

だが、第二次世界大戦を境に、国際機構の安全保障上の位置づけや、国家による国際機構に対する見方が変化したと指摘する研究者は少なくない。国連・EU など現代の主要な国際機構は、国家と別個の国際的行為主体・国際法主体としての存在意義を見出されており、国際機構は国際問題について国家に対し積極的に働きかける存在ととなった（庄司［2002：151－63］）。

こうした国際機構の国際社会における役割・地位の変化が指摘されているにもかかわらず、国際協力や国際機構といった文脈におけるインテリジェンス研究は依然として多くはない。これまで一部の研究者によって EU・国連とインテリジェンスに関する論文が発表されているが、多くが国家との関係を中心として書かれており、内容も歴史的記述や実務家の回想に留まっている（例えば Ben de Jong et al.［2003］；Dorn［2003］；Wiebes［2003］）。よって、国際機構とインテリジェンスの関係についての理論化の試みは不十分であるといえよう。

このような先行研究の不備を補うため、本稿は組織構造に注目して国際機構とインテリジェンスの関係を考えてみたい。国際機構は国家間の国際協力の一部ととらえることもできるが、組織であることや国際機構の国際社会での役割・地位の変化などを考えると、従来の国家間インテリジェンス協力とは異なる関係性が生まれていると推測される。本稿ではこうした関係性の特徴を分析し、その発生メカニズムを考えてみたい。

3．分析方法・調査対象

3.1　インテリジェンスの定義

インテリジェンス（intelligence）の学術的定義については、欧米の研究者の間でもコンセンサスがない。従って、インテリジェンスを学術研究する際にはまずこの用語の定義付けの問題をクリアせねばならない。歴史家のカーン（David Kahn）は、インテリジェンスが情報（information）の一種に過ぎないと述べる。これに対し、国家のインテリジェンス機関の実務家は、インテリジェンスを国家による意思決定に資する情報または情報処理のプロセスと定義する。彼らは情報の内容を軍事・秘密情報に限定する傾向がある。かつて CIA で歴史局副局長、国家インテリジェンス長官（DNI）で歴史担当主任研究員を務めたウォーナー（Michael Warner）は、インテリジェンスを「海外勢力を理解し、または、海外勢力に影響を与える、国家の秘密活動」と定義し、インテリジェンスに情報以外の機能も含めようとする（Warner［2002］；Gill et al.［2009］）。

ウィーヴス（Cees Wiebes）は、これらの見解が国家のインテリジェンス（national intelligence）に偏っていると非難する。彼は国際関係・安全保障に関する情報の流れを理解するためには、国家インテリジェンスの分析だけでは不十分であると指摘する。彼はインテリジェンスを「プレーヤーまたは意思決定者のために収集、組織化、分析された情報」だとするシムズ（Jennifer Sims）の定義を採用した（Wiebes［2003：14－5］）。本稿も研究目的上、ウィーヴス・シムズによる広義のインテリジェンス定義を採用して論を進めたい。つまり、以下に示すように、国際機構が独自に収集・分析した情報も、国家が国際機構に提供した情報も、本稿ではインテリジェンスとなる。

3.2　国際機構の定義

本稿で国際機構（international organization）とは、「共通の目的達成のために、国際条約に基づいて複数の国家により設立され、独自の主体性が認められた、常設的な機構」のことである（横田［2002：37］）。従って、上記のインテリジェンスの定義のみに基づけば、NGO や多国籍企業などの情報や組織構造も研究対象となりうるが、本稿では国際機構の定義を狭く採っているために、これらは対象外となる。本稿は、現代の多様なグローバル脅威に関する情報をカバーするためのイ

ンテリジェンス組織構造を持つ、EU・国連を事例とした[1)]。

3.3 理論的枠組・仮説設定

先行文献における問題に取り組むため本稿は、組織論における組織構造に関する分析手法を用いる。組織構造は、組織活動の形態や方向性を少なからず規定する。ジョイナー（Charles Joiner）は国家の行政組織研究において、組織構造が組織・アクター間の相互作用・力関係に影響を与えることで、公共政策形成のパターン・手段に関する選択肢を提供すると主張する。また、組織構造の変更・調整は、組織内構成員の協力を引き出し、他組織・アクター間の相互作用・力関係をコントロールして、組織存続を図るためにも必要だという。ただし、組織構造の変化・調整は組織・アクター間の緊張を完全に解消する訳ではなく、新たな緊張発生の要因となるにすぎない（Joiner［1961：190－5］）。ジョイナーはサイモン（Herbert Simon）の著作を引用して、行政の組織構造決定においては1．組織の任務（task）に対する政治的支持、2．関係する他の行政組織の理解・識別、3．主要任務実施のための組織構造選択の適切性の3点が重要であるとしている（Joiner［1961：190－2］）。

組織間の情報のやりとりに注目して組織構造を説明する理論には、取引費用論（transaction cost theory）や資源依存論（resource dependency theory）がある。ここで資源とは有形物だけでなく、情報・権利・権力などの無形物も含み、取引とは組織間での財・サービス・資源のやりとりを意味する。また、情報は取引上の不可逆性、外部効果、不可分性を持ち、内容を法的に特定したりなどして排除可能性を人為的に作り出すことも難しい資源である（野口［1975：43－9］）。取引費用論者は、情報の不確実性、資産の特定性、利己主義などによって上昇する取引コストを組織は抑えようとすると主張する。ジョーンズ（Gareth Jones）はこの点を踏まえ、取引の不確実性と成果の多義性が高い場合、組織は小規模化・専門化され、組織の相互依存性も高まると述べている（Jones［1987］）。

一方、資源依存論者は、組織が外部に資源を求めることで生まれる力関係に注目する。この理論に基づくと、組織は任務遂行や戦略的柔軟性を手に入れるため、特的外部への資源依存を減らし、十分な資源確保と好ましい業界構造・法制度・契約・組織構造を求めるのである。組織構造と政治との関係についてディールマンとボードウィン（Marleen Dieleman and Jean J. Boddewyn）は、組織構造が政治的影響力行使の緩衝材として使われる可能性も指摘している。彼女らの研究によれば、途上国のように政治家の行動が法制度で厳密に規制されていない市場・業界においては、任務遂行とは別の組織構造を設けることで、組織が政治的影響力を管理することが可能になるのだという（Dieleman and Boddewyn［2012］）。

過去と現在の組織の在り方の違いから組織構造を考える研究もある。チャイルドとマクグラス（John Child and Rita Gunther Mcgrath）は、情報技術が格段に進歩した現代において組織には、生産手段の所有・管理よりも知識の創造を重視するものがあるという。こうした組織の構造は、任務ごとに生産手段を複数の組織・組織ユニットで共有するため、ネットワーク型となる。また、この種の組織の中心的課題は知識を生み出す過程のマネジメントとなるため、個々の組織内構造よりもネットワーク全体の情報機能の維持が重要になるという（Child and McGrath［2001］）。

これらの理論を前提に仮説構築を行う。インテリジェンス組織において取引や依存の対象となる資源は、情報である。前述の情報の資源的特質に鑑みれば、インテリジェンス組織は非常に資源依存に敏感な組織だと言える。国際機構のインテリジェンス組織は、任務遂行と同時に、優位な力関係維持のため、できるだけ自前で、かつ少数の国家主体に依存しない形で、情報を収集・分析する組織構造を望むであろう。また、国際情勢は流動的かつ不安定であるために国際機構のインテリジェンス機関の業績評価は大変難しく、衛星や通信傍受設備などの一部の情報収集資産も代替性が低く、加盟国や職員を納得させるのが難しいた

め、取引費用が上昇するであろう。一方で、国際機構に対して優位な力関係を保持したい国家主体も他の資源以上に情報提供に慎重となるため、やはり取引費用上昇要因となるだろう。従って、組織構造の小型化・専門化が進むと予測される。

ただし、国際機構のインテリジェンス組織と国家主体のインテリジェンス組織が取引費用や資源確保よりも協働して知識創造することを重視するならば、ネットワーク型組織構造が生まれる可能性もある。また、国際機構のインテリジェンス組織が、任務達成よりも対立する加盟国の政治的影響力緩和のために機能していることもあるかもしれない。

3.4 調査資料・データ

本稿はEUと国連の例を用いて前節の仮説を検証する。事例選択の理由は、以下に見るように国際機構の中でも両機構が安全保障・インテリジェンスに関する組織化を行っているからである。調査は公刊資料、研究論文、インターネット資料などを利用して行い、EU・国際連合のインテリジェンス組織の任務、機能、構造、他組織・国家主体との関係、人材、問題点などに注目して、データ整理を行った。ただし、地理的時間的制約から調査は包括的なものではない。

4．調査結果：EU・国連のインテリジェンス組織構造

4.1 欧州連合（European Union, EU）

EUは国家横断的な政策全てに対して政治的合意がなされた国際機構である。そのため、NATOのような純然たる軍事国際機構とは異なり、民事と軍事の有機的連携による安全保障政立案が可能な国際機構である。EUの共通外交・安全保障政策（CFSP）は、NATOとの関係から当初軍事任務が意識的に除外されていたが、1999年のアムステルダム条約以降、欧州安全保障・防衛政策（ESDP）として人道・救難任務、平和維持任務、危機管理における戦闘部隊派遣任務（平和創造を含む）も含むようになった。また2008年のソマリア沖での海賊対策開始以降、ESDPには海上軍事作戦も含まれる。さらに、2009年12月のリスボン条約によって、共同武装解除任務・テロ戦争における第三国支援と安全保障部門の改革支援任務もESDPに追加され、ESDPは最近になって共通安全保障・防衛政策（CSDP）と改称された（Grevi and Keohane［2009：79，84］；小林［2009：166－73］）。

EUの安全保障政策立案に係る組織構造は以下の通りである。2003年のニース条約以降、CFSPに関する常設組織が欧州評議会内に設置されている。具体的には、各国大使レベルで戦略・政策に関する意思決定を行う政治・安全保障委員会（PSC）、軍事面でPSCを支援するEU軍事委員会（EUMC）とEUMCの参謀たるEU軍事幕僚部（EUMS）、そして文民面でPSCを支援する文民活動計画・実施局（CPCC）である。2004年には軍事能力整備のための欧州防衛装備庁（EDA）も設立された。また、リスボン条約で外務・安全保障政策担当EU上級代表のポストとそのサポート組織たる欧州対外行動局（EEAS）が創設され、このポストがEUの対外政策の全般的調整とCFSP問題に関してEUを代表する任務を担っている（Grevi［2009：61］）。

EUの安全保障を情報面で支援するためのインテリジェンス政策（European common intelligence policy, CIP）は、1990年代より模索されてきた（Villadsen［2000］）。EU加盟国がEU独自のインテリジェンス能力保有を公式に要求したのは、1998年12月4日の仏サン・マロでの英仏共同声明が最初であるとされる。ここで両国首脳は、NATOが関与しない軍事作戦（後のESDP）において戦略・政策立案を行うため、EU独自のインテリジェンス能力が必要であると述べた（Atlantic Community［1998］）。

現在のEUでのインテリジェンス組織は、EU衛星センターを除き、軍事、外交、司法といった政策領域に沿って設立されている。スペインのトレジョンにあるEU衛星センターは、欧州評議会の意思決定者たちに衛星画像情報を提供している。ただし、この衛星センターは自前の衛星を所

有・運用しておらず、情報は民間の商業衛星とEU加盟国のフランスが中心となって共同開発した軍事衛星エリオス（Helios）2号機から提供されている（Müllerr-Wille［2004：21－2］）。

EUMS内にはインテリジェンス部（INTDIV）があり、ここが軍事インテリジェンスの分析または加盟国間の軍事情報共有の場となっている。EUMSは加盟国の中将クラスの人材で占められ、加盟国将校が200人程度常駐している（Antunes［2005］）。EUMSはEUMCの指揮命令を受けるが、上述の上級代表直属の組織である（Grevi［2009：40］）。INTDIVの軍事インテリジェンスは戦略情報としてのみ期待されている。作戦立案や実際の作戦実施におけるインテリジェンスは、ベルリン・プラス合意に従い、原則としてNATO・加盟国の作戦本部に要請される[2)]。INTDIVはNATO・加盟国の作戦本部を使用しない作戦の場合にのみ、臨時作戦本部として作戦に関するインテリジェンスを提供する。なお、2003年にフランス、ドイツ、ベルギー、ルクセンブルグがEU作戦本部の設立を提案したこともあったが、英国などの加盟国がNATO・自国の作戦本部との機能重複や米国との関係悪化を懸念して反対した（Grevi［2009：40－1］）。

外交インテリジェンス組織としてはEEAS内に統合状況センター（SITCEN）が存在する。SITCENはINTDIV・欧州評議会事務局内の政策立案・早期警戒課（PPEWU）からの派遣要員とEU加盟国のインテリジェンス・アナリストで構成されている。SITCENは2012年、欧州委員会の危機管理室を吸収した（Sherriff［2012］）。SITCENはCFSP・CSDPに関係する日々の国際情勢をフォローしており、加盟国提供のインテリジェンスだけでなく、加盟国の外交ケーブル情報、メディア報道、現地報告書なども独自に収集・分析している。ここのインテリジェンスは、EEASだけでなく、欧州評議会構成組織（PSC、EUMC・EUMS、PPEWU）にも配布される。加盟国政府にはPSCを通して情報が送られることになる。ところで、SITCENは欧州議会による立法で設立されていない組織である。そのため、議会監査の及ばず透明性が低いと非難されている。また、SITCENのインテリジェンスの一部が非EUメカニズムである上述のベルン・クラブから来ているのではないかという疑惑もある（van Buuren［2009：12］）。

EUではCFSP・CSDP以外の政策分野においても、インテリジェンス組織が設立されている。司法インテリジェンス機能を担っているのが、欧州刑事警察機構（Europol）と呼ばれる組織である。EuropolはCFSP・CSDPにおける文民支援としてEUが警察活動を実施する場合を除き、主権国家たる加盟国の法執行権限を尊重し、犯罪捜査などは原則として行わない（Müllerr-Wille［2004：24－6］）。Europolは、加盟国の司法当局が欧州での国際犯罪に関するインテリジェンスを交換する場合に使用される。また、Europolは犯罪情報に関する独自の分析業務も行っており、2012年5月には最近の欧州でのサイバー犯罪増加に対応するため、欧州サイバー犯罪情報センター（European Cybercrime Centre, EC3）を設立した（European Commssion,［2012］）。米国での9・11事件や英西でのテロ事件を受けEuropolは、米国・EU間におけるテロ情報交換の中心にもなっている（Aldrich［2004：733］）。このほかにも、医療・経済・学術調査研究などの政策分野でもインテリジェンス組織が存在している[3)]。今やEUが求めるインテリジェンスは安全保障の枠を越えているが、EUには人道支援や大量破壊兵器の監視に関連するインテリジェンスは不足しているようだ（Müllerr-Wille［2004：30－1］）。

以上がEUの安全保障政策・メカニズムとインテリジェンス組織の概要である。最近ではこうしたEUの安全保障・インテリジェンスにおける組織的発達を見て、EU加盟国間で「欧州化（Europeanization）」が進んでいると指摘する研究者もいる（Müller［2011］）。確かに、EUは歴史的にCFSPを任務・制度・組織の面から拡大・強化させ、現在では加盟国も自国の対外政策形成においてEUという枠組みを積極的に活用するようになった。インテリジェンスについても、欧州議会の政策イシューである[4)]。もっとも、

「欧州化」の程度はEU加盟国によって異なることに注意が必要である。オーストリア、フィンランド、アイルランド、スウェーデンといった中立国は、自国の中立性を維持するためCFSPに対し消極的である（Ferreira-Pereira and Groom［2010：596－616］）。また、EUのインテリジェンスについては、EU主要加盟国間でもて大きな意見の隔たりがある。EUインテリジェンス強化にもっとも熱心なのは、前述の衛星センターに衛星を提供し、ハード面でも協力しているフランスである。ドイツ、スペイン、ベルギー、ルクセンブルクも基本的にEUインテリジェンスの強化を支持している（Villadsen［2000］；Müller,［2011： 9 －10］）。これに対して、EU初期からの加盟国であり、前述のサン・マロ宣言ではESDPにおけるEU独自のインテリジェンス強化を訴えながらも、EUのインテリジェンスが全体的に強化されることには強く反対しているのが英国である（Baker［n.d.］）。英国はフランスやドイツなどと異なり、インテリジェンスにおいて自国とEUとの間に「ファイアー・ウォール」を設けている。英国はCFSP・CDSPへの貢献を行うと公言しながらも、米国とのインテリジェンス「特別関係」の方を優先させている。このように加盟国間にはEUの安全保障政策・インテリジェンスへの態度の相違が依然としてある（Grant［2001： 2 ］）。

4.2 国際連合（国連、UN）

国際連合は1945年10月、前身たる国際連盟より信頼できる集団安全保障システムを構築するため、国連憲章によって設立された。国連憲章は第１条第１項で「国際の平和及び安全を維持」することを国連の目標として掲げ、第２条第４項で武力の行使による国際紛争の解決を原則として禁止する。国連で国際の平和及び安全の維持に関する主要な責務を負っているのは安全保障理事会（安保理）である。安保理は平和に対する脅威、平和の破壊、または侵略行為の存在の認定を行い、非軍事または軍事的措置の決定を行うことができる。憲章では国連が軍事措置を採ると決めた場合、安保理下に設置された軍事参謀委員会が軍事計画を立案・実施・評価し、国連軍が武力を行使することになっている。しかし、冷戦の勃発に伴い安保理を構成する常任理事国の意見対立が頻発したため、現在も軍事参謀委員会・国連軍は常設されていない（広瀬［2002：244－ 6 ］）。

そこで、国連総会は1950年に「平和のための結集決議」を採択し、安保理が意見不一致のためその責任を果たせない場合には、国連総会が必要と思われる措置を加盟国に対して勧告するという、国連憲章が想定していなかった安全保障システムを提案した。1956年スエズ動乱の際には総会勧告に基づき、敵対当事国の間に入り武力衝突の防止・監視を行う国連緊急軍が派遣された。こうした国連加盟国の部隊は国連平和維持軍と呼ばれ、国連平和維持軍による一連の活動は国連平和維持活動（PKO）と呼ばれる（広瀬［2002：249～50］；Shpiro［2003：101］）。そのPKOは冷戦後の国際政治の変化に伴い機能拡大が行われた。ブートロス＝ガリ（Boutros Boutros-Ghali）国連事務総長（当時）は1992年に発表した「平和のための課題」と題された文書の中で、国連平和維持軍を紛争予防目的で展開させるためには加盟国部隊の派遣のみではなく軍事力行使も必要であるとの見解を明らかにした。この見解は一部のPKOで実際に採用された。そして現在のPKOは失敗国家や内戦における秩序回復、人道支援、選挙監視、国家建設まで実施しており、組織も軍事部門と民生部門に分かれている。

国連の安全保障任務を支援するインテリジェンス組織は以下の通りである。「平和のための課題」発表以後、国連は情報の体系的管理を行う組織を模索し始める。1993年には24時間体制で世界の状況をモニターするため、常任理事国のインテリジェンス専門家24人で構成される状況監視センターが国連事務局内に設立された（Ramsbotham［2003：289］；van Kappen,［2003： 5 ］）。また事務局内の人道問題調整局（OCHA）も96年以降、インターネットを活用して世界の人道問題を監視するReliefWebというシステムを起動させている（Relief Web［2012b］）。

国連のインテリジェンス組織のさらなる発達は、2000年のブラヒミ・レポート発表以後となる。報告書は国連平和活動に関するパネル議長のブラヒミ（Lakhdar Brahimi）が中心となって作成したもので、PKOにおける情報の在り方などを議論している。報告書は、今後PKOでは安保理が「知りたい」情報を国連事務局が上げるのではなく、「知るべき」ことを情報としてあげるべきであると主張。その上で、PKO局（DPKO）と政治局（DPA）の共同管理を受けながら、情報収集・分析専門局を創設することを事務局は求めた（Panel on United Nations Peace Operations［2000：ix］）。この提言を参考にアナン（Kofi Annan）事務総長（当時）は、DPAの平和と安全に関する執行委員会（ECPS）内に情報・戦略分析事務局（EISAS）を設立。EISASは戦略分析課、平和建設課、情報管理課で構成され、平和・安全保障問題に関するデータの統合的管理、国連内での情報の配布、政策分析、ECPSへの長期的戦略立案機能を担うこととなった（Rudner［2003：374］）。

以上が国連のインテリジェンス組織の概略である。EUに比べると組織の種類も規模も限定的で、問題も多く抱えている。問題としてはまず、状況監視センターでは指揮命令系統・責任関係が不明であり、現場の情報を扱わないため、PKOを指揮する加盟国司令官からの不満が絶えない。特に部隊保護のためのHUMINT、人道支援、経済制裁、軍備管理といった活動に必要なSIGINT・IMINTが不足している（van Kappen［2003：5］；Johnston［2003：326］）。また、OCHA・ReliefWebでは情報提供者が国際機構・NGOに偏り、情報内容もOCHAの関心事が中心となっている（Relief Web［2012a］）。EISASもDPA・ECPSの一部門であり、安保理・国連他組織からの情報要求に応えるのが難しいようだ。

こうした問題の背景はいくつか考えられる。まず、軍事参謀委員会・国連軍が設立されておらず安保理中心の指揮系統が未だ確立されていないことがある。これは、組織のトップから適切かつ包括的なインテリジェンスに関する指針・要求を出せない状況が存在することを意味している（Ramsbotham［2003：288］；Boatner［2000：88］）。次に、国連・加盟国が非公然活動によるインテリジェンスに消極的であることだ。国連職員の中にはインテリジェンスにスパイや暗殺行為が伴うという先入観を持ち、国連の中立的任務にインテリジェンスは不要であると考える者がいる。実際、「インテリジェンス」という言葉の使用自体が国連ではタブーとされ、実際はインテリジェンス活動にも関わらず、価値中立的な「情報（information）」という言葉が国連で代用されてきた（Eriksson［2003：232］）。インテリジェンス敬遠の傾向は、国連事務局・国連平和維持軍だけでなく、国連の他の文民専門機関にも見られる。組織的にはUNHCF，UNDP，UNICEFといった開発・人道政策担当部門などである。よって国連のインテリジェンスは非公然活動による情報の収集を避け、もっぱら公開情報に依存するものとなっている（Boatner［2000：88］；Shpiro［2003：104］）。

もっとも、国連が非公然情報を活用した例が無い訳ではない。1960年代のコンゴでのPKO（ONUC）と2003年第二次イラク戦争前のイラク大量破壊兵器調査活動（UNSCOM）においては、国連が例外的に非公然活動によるインテリジェンス収集組織を有していた。ONUCには内部組織として軍事情報部（Military Information Branch, MIB）が設立され、そこで無線通信傍受や捕虜からの聞き取りなどが行われた[5]。また、UNSCOMで国連は米国、英国、イスラエルなどから支援を受けながら、自前で通信傍受情報を入手した（Eriksson［2003：309］）。

このほか、国連ではインテリジェンスの政治化も大きな問題となっている。PKOでは、活動対象国と何らかの利害関係を持つ加盟国がインテリジェンスの提供拒否、または部分消去（サニタイズ）を行っているとされる。そうなると現地に派遣された国連平和維持部隊（中小加盟国中心）の司令官は、インテリジェンス不足を自国政府のインテリジェンスやマスメディアからの情報で補うしかない。また、DPKOなどの文民職員はイン

テリジェンス業務における加盟国軍人の影響力を懸念している（Smith［2003：232－3］；van Kappen［2003：3－6］）。1992年に設置された国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）の活動で平和維持軍は、国連本部から地図さえ渡されないまま現地に派兵された。同時期に旧ユーゴに派遣された国連保護軍（UNPROFOR）では現地司令官が、同地域で活動していたNATO・国連両加盟国からインテリジェンスを得ることができなかった（Champagne［2006：15－6］；Smith［2003：233－4］；Wiebes［2003］）。

2009年7月にPKOの新たな課題について述べた国連報告書（通称NEW HORIZON）は、ブラヒミ・レポートを引用して情報管理システムの再整備を求めている（United Nations Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support［2009］）。現在の事務総長である潘（潘基文）は、翌年6月の国連総会でもブラヒミ・レポートがPKO史において「画期的出来事（milestone）」であったと評価している。だが、NEW HORIZONには文書中にインテリジェンスという言葉が一度も使用されていない。総会ではブラヒミ自身も、PKOにおけるインテリジェンス強化を再び主張している（United Nations Department of Public Information［2010］）。このように国連のインテリジェンス組織は問題が多く、試練はNEW HORIZON後も続いていると思われる。

5．考察

分析結果を基に、以下3.3で設定した複数の仮説を順番に検証する。

仮説1　国際機構のインテリジェンス組織は、任務遂行と同時に、優位な力関係維持のため、できるだけ自前で、かつ少数の国家主体に依存しない形で、情報を収集・分析する組織構造を望むであろう。

調査結果を見る限りでは、EU・国連のインテリジェンス組織は任務遂行のための十分な情報収集・分析機能を自前で有するに至っていない。両機構は情報源の多くを公開情報に依存しており、人材も国際公務員だけでなく、加盟国政府の職員・軍人に頼らざるを得ない状況となっている。もっとも、国連のONUCやUNSCOMのように、アドホックな任務のため作られた組織においては、国際機構も自前の情報収集・分析機能を一時的に有することがあるようだ。

なお、ドーン（Walter Dorn）は現代的国際機構は、透明性（transparency）、公平性（impartiality）、法の支配（rule of law）といった原則で運営されているため、スパイ活動・通信傍受・信書開封などの活動は困難であろうと述べている（Dorn［415，420］）。

仮説2　また、国際情勢は流動的かつ不安定であるために国際機構のインテリジェンス機関の業績評価は大変難しく、衛星や通信傍受設備などの一部の情報収集資産も代替性が低く、加盟国・職員を納得させるのが難しいため、取引費用が上昇するであろう。

EU・国連のインテリジェンス機関の業績評価については、残念ながら今回の調査資料だけでは判断ができそうにない。インテリジェンス収集のための衛星・通信傍受設備といった資産取得については、EU・国連ともに所持した歴史がないため、両国際機構ともに取引費用を高く捉えているのだと思われる。EU加盟国内ではインテリジェンス資産の所持に関して、仏独などが前向きであるが、英国は大変慎重である。国連内部においては「インテリジェンス」という言葉の使用さえ躊躇されている状況であるので、衛星・通信傍受施設の所有は今後も難しいのではなかろうか。

仮説3　一方で、国際機構に対して優位な力関係を保持したい国家主体も他の資源以上に情報提供に慎重となるため、やはり取引費用上昇要因となるだろう。従って、組織構造の小型化・専門化が進むと予測される。

今回の調査結果では一部の国家主体がEU・国連への情報提供に慎重であることが分かった。EUでは一部で非公式の情報共有メカニズムが依然として利用されており、国連では情報のサニタイズが露骨に行われていた。ただし、両機構に対

してインテリジェンス協力することに肯定的な国家主体もいるようだ。また、EU・国連では国家の中央インテリジェンス機関のようなものがなく、政策分野ごとに専門のインテリジェンス機関が存在している。この点、EUの方が国連より小型化専門化の程度が激しく、非安全保障分野にまでインテリジェンス機関が誕生している。

仮説4　ただし、国際機構のインテリジェンス機関と国家主体のインテリジェンス組織が取引費用や資源確保よりも協働して知識創造することを重視しているならば、ネットワーク型組織構造が生まれる可能性もある。

調査した限りでは、ネットワーク構造を持つインテリジェンス機関はEU・国連内には無く、国家のようなインテリジェンス・コミュニティが存在するわけでもない。逆に、インテリジェンス組織間には相互連絡関係のない区画化現象（compartmentation）が起きている。EUMS・INTDIVとNATO・加盟国インテリジェンス機関との関係を知識創造目的であると断定するのは難しい。OCHAのRelief Webも外部とのネットワーク構造を確立しているとは言えない。

仮説5　また、国際機構のインテリジェンス機関が、任務達成よりも対立する加盟国の政治的影響力緩和のために機能していることもあるかもしれない。

国際機構のインテリジェンス機関の人材には多くの加盟国職員・軍人がいることから、政治的影響力の調整は考慮されているようだ。ただ、EUはCSDP・ESDPなど、国連はPKOといった任務達成のためにインテリジェンス機関を設立・運営しているのも事実であり、これらの組織が政治的影響力緩和を主眼としているとは言いきれない。

以上より、今回設定した仮説は、完全に棄却することはできないが、精緻化が必要である。今回の調査ではEU・国連のインテリジェンス組織構造の小型化・専門化において政策分野の違いが見られた。今後はそうした組織構造的差異発生のメカニズムもカバーできる仮説を考えていく必要があるだろう。

6．おわりに

本稿はEU・国連を例に、国際機構とインテリジェンスの関係性について組織構造の観点から分析した。国際機構のインテリジェンス組織構造は未発達の研究分野である。引き続き関連する資料・データの収集を行い、仮説検証・理論精緻化に努めたい。

1）なお、国際機構のインテリジェンス研究としては、北大西洋条約機構（NATO）も興味深い事例である。だが、NATOは軍事に特化した国際機構であり、関連する資料も未だ入手困難であるため、今回は事例研究の対象とはしなかった。先行研究としては、Atkeson（1984）などがある。

2）実際、2003年6月のコンゴでの作戦（ARTEMIS）ではフランス・パリの作戦本部が、同年3月のマケドニアや2005年12月のボスニアの作戦（CONCORDIA，ALTHEA）ではベルギーのNATO本部（SHAPE）が、作戦遂行上のインテリジェンス供給先となった（Antunes［2005］）。

3）詳しくは以下の資料などを参照。“New medical intelligence system will help identify public health threats,” http : //europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1225&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en, “Innovation Union and Intelligence System,” http : //i3s.ec.europa.eu/.

4）例えば、“ESDP operation in eastern Chad and the north of the Central African Republic(debate),” http : //www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20070926+ITEM-011+DOC+XML+V0//EN&language=EN.

5）もっとも、ハマーショルド（Dag Hammarskjold）国連事務総長（当時）は、この時でさえ国連が「潔白（clean hands）」であ

り続けるべきだと主張し続けた（Dorn and Bell［1995：11－33］）。

引用文献

小林正英（2009）EU 共通安全保障防衛政策・防衛政策（CSDP）の現状と課題、田中俊郎・庄司克宏・浅見政江編、EU のガヴァナンスと政策形成、慶応義塾出版会

庄司克宏（2002）国際社会における行為主体としての国際機構、横田洋三編著、国際機構論、国際書院

野口悠紀雄（1975）情報の経済理論、東洋経済新報社

広瀬訓（2002）安全保障、国際機構論

横田洋三（2002）国際機構の発展と現代国際社会、国際機構論

Aldrich, Richard(2004) “Transatlantic Intelligence and Security Cooperation,” *International Affairs*, Vol. 80, No. 3.

Antunes, Joao Vaz (2005) “Developing an Intelligence Capability,” *Studies in Intelligence*, Vol. 44, No. 4.

Atkeson, Edward B. (1984) “NATO Intelligence : A Contradiction in Terms,” *Studies in Intelligence*, Vol. 28, No. 1.

Atlantic Community (1998) “Franco-British Summit Joint Declaration on European Defence,” http : //www.atlanticcommunity.org/Saint-Malo%20Declaration%20Text.html.

Baker, Charles (n.d.) “The Search for a European Intelligence Policy,” Federation of American Scientists, http : //www.fas.org/irp/eprint/baker.html.

Boatner, Helene L. (2000) “Sharing and Using Intelligence in International Organizations : Some Guidelines,” *National Security and the Future1 (1).*

Bram Champagne, (2006) “The United Nations and Intelligence,” United Nations Peace Support Operations.

Child, John and Rita Gunther Mcgrath (2001) “Organizations Unfettered : Organizational Form in an Information-Intensive Economy,” *Academy of Management Journal,* Vol. 44, No. 6.

Dieleman, Marleen and Jean J. Boddewyn (2012) “Using Organization Structure to Buffer Political Ties in Emerging Markets : A Case Study,” *Organization Studies*, 33 (1).

Dorn, Walter A. (2003) “The Cloak and the Blue Beret : Limitations on Intelligence in UN Peacekeeping,” Ben de Jong, Wies Platje, and Robert David Steele eds., *Peacekeeping Intelligence : Emerging Concepts for the Future,* OSS International Press.

Dorn, Walter A. and David J.H. Bell (1995) “Intelligence and Peacekeeping : The UN Operation in the Congo, 1960–64,” *International Peacekeeping,* Vol. 2, No. 1 : pp. 11–33.

Eriksson, Par (2003) “Intelligence in Peacekeeping Operations,” *Peacekeeping Intelligence : Emerging Concepts for the Future.*

European Commssion (2012) “Tackling Crime in our Digital Age : Establishing a European Cybercrime Centre,” *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament.*

Ferreira-Pereira, Laura C. and A J R Groom, (2010) “‘Mutual Solidarity’ within the EU Common Foreign and Security Policy : What is the Name of the Game?,” *International Politics,* Vol. 47, Number 6.

Gill, Peter, Stephen Marrin, and Mark Phythian, eds., (2009) *Intelligence Theory : Key Questions and Debates*, NewYork : Routledge Press.

Grant, Charles (2001) “Intimate Relations : Can Britain Play a Leading Role in European Defence□ and Keep its Special Links to US

Intelligence?," Centre for European Reform.

Grevi, Giovanni and Daniel Keohane, (2009) "ESDP resources," Giovanni Grevi, Damien Helly, and Daniel Keohane eds., *European Security and Defense Policy : The First10 Years(1999–2009),* European Union Institute for Security Studies.

Grevi, Giovanni (2009) "ESDP institutions," *European Security and Defense Policy : The First 10 Years (1999-2009).*

Johnston, Paul (2003) "No Cloak and Dagger Required : Intelligence Support to UN Peacekeeping," *Peacekeeping Intelligence : Emerging Concepts for the Future.*

Joiner, Charles A. (1961) "Adaptations of Operating Structures of Government Administrative Organizations," *Academy of Management Journal,* Vol. 4, No. 3.

Jones, Gareth R. (1987) "Organization-Client Transactions and Organizational Governance Structures," *Academy of Management Journal,* 1987, Vol. 30, No. 2.

Müllerr-Wille, Björn (2004) "For our eyes only? Shaping an intelligence community within the EU," *Occasional Paper,* N°50.

Müller, Patrick (2011) "Germany and EU-Foreign Policy Making toward the Israeli-Palestinian Conflict : Assessing National Europeanization Experiences," EUSA Conference.

Panel on United Nations Peace Operations, (2000) "Report of the Panel on United Nations Peace Operations (The Brahimi Report)," http : //www.unrol.org/doc.aspx?n=brahimi+report+peacekeeping.pdf.

Ramsbotham, David (2003) "Analysis and Assessment , " *Peacekeeping Intelligence : Emerging Concepts for the Future.*

Relief Web (2012a) "Highlights 2011," http : //reliefweb . int / sites / reliefweb . int / files / resources/RW_metrics_fromtemplate_v5_final_0.pdf

Relief Web, (2012b) "Our History," http : //reliefweb.int/history

Rudner, Martin (2003) "Canada, the UN, NATO, and Peacekeeping Intelligence," *Peacekeeping Intelligence : Emerging Concepts for the Future.*

Sherriff, Andrew (2012) "Charting change at the European External Action Service (EEAS)," European Centre for Development Policy Management, http : //www.ecdpm-talkingpoints . org / charting-change-at-the-european-external-action-service/

Shpiro, Shlomo (2003) "Intelligence, Peacekeeping and Peacemaking in the Middle East," *Peacekeeping Intelligence : Emerging Concepts for the Future.*

Smith, Hugh (2003) "Intelligence and UN Peacekeeping," *Peacekeeping Intelligence : Emerging Concepts for the Future.*

United Nations Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, (2009) "*A NEW PARTNERSHIP AGENDA CHARTING A NEW HORIZON FOR UN PEACEKEEPING,*" http : //www.un . org / en / peacekeeping / documents / newhorizon.pdf.

United Nations Department of Public Information, (2010) "Secretary-General Says 'Successful Peacekeeping Is a Shared Responsibility' as General Assembly Marks TENTH Anniversary of Brahimi Reform Report," http : //www.un.org/News/Press/docs/2010/ga10953.doc.htm.

van Buuren, Jelle (2009) "Secret Truth. The EU Joint Situation Centre," Eurowatch.

van Kappen, Frank (2003) "Strategic Intelligence and the United Nations," *Peacekeeping Intelligence : Emerging Concepts for the Future.*

Villadsen, Ole R. (2000) “Prospects for a European Common Intelligence Policy,” *Studies in Intelligence,* Vol. 44, No. 3.

Warner, Michael (2002) “Wanted : A Definition of “intelligence” : Understanding Our Craft,” *Studies in Intelligence,* Vol. 46, No. 3.

Wiebes, Cees (2003) *Intelligence and the War in Bosnia, 1992-1995,* 2003, New Brunswick : Transaction Publishers.

International Organizations and Intelligence : An Analysis on the Organizational Structures of the European Union and the United Nations

Junichi Hiramatsu
Graduate School of International Cooperation Studies, Takushoku University
Mitsuteru Tashiro
School of Social Information Studies, Otsuma Women's University
Kuniomi Shibata
School of Social Information Studies, Otsuma Women's University

Abstract

This paper examines intelligence structures in international organizations by taking examples of the European Union and the United States. The findings show that the structures in the EU and UN intelligence organizations are highly small-scale, specialized and even compartmentalized along the lines of policy domains. Although this may be able to be partly explained in terms of the transaction cost theory or the resource dependency theory, more exhaustive discussion on theorizing the structural phenomena in the EU and the UN intelligence organizations is still required.

Key Words（キーワード）

Intelligence（インテリジェンス），European Union（欧州連合），United Nations（国際連合），International Organizations（国際機構），Organizational Studies（組織研究），Organizational Structure（組織構造）