

官邸のインテリジェンス機能は 強化されるか

— 鍵となる官邸首脳のコミットメント —

かねこ まさふみ
金子 将史

PHP総合研究所 主任研究員

Talking Points

1. 日本のインテリジェンス体制の主たる課題は、インテリジェンス・コミュニティが機能不全で、集約・評価を経た「ナショナル・インテリジェンス」が存在しないことにある。
2. 情報機能強化検討会議が公表した「官邸における情報機能の強化の方針」では、上記の課題にとりくむ姿勢が明確になっている。
3. 官邸のインテリジェンス機能強化を成功させるには、官邸首脳のコミットメントが不可欠である。

PHP 総合研究所

〒102-0075 東京都千代田区三番町 5-7 3F
Tel:03-3239-6222 Fax:03-3239-6273 e-mail:think2@php.co.jp

1. はじめに

2008年2月14日、町村官房長官を議長とする情報機能強化検討会議は、官邸のインテリジェンス機能の強化策「官邸における情報機能の強化の方針（以下「方針」）」を公表した¹。同会議は、2006年12月に設置されたもので、昨年2007年2月末には、中間報告として「官邸における情報機能の強化の基本的な考え方（以下「考え方」）」をまとめている²。当初の予定では、最終報告は半年後の2007年夏ごろに発表されることになっていたが、参議院選挙後流動化した政局を反映して先送りになり、今回ようやく発表されることになった。

インテリジェンス機能強化は、日本版NSC創設と並んで、安倍前政権が目指した外交・安全保障に関する官邸強化の両輪をなしていた。福田内閣になり、日本版NSCの創設は見送られたが、インテリジェンス機能強化については関係機関を中心に議論が続けられていた³。

今回発表された「方針」は、安倍政権下の「考え方」の方向性を大きく変えるものではなく、文章上もかなりの部分で重複する。大まかに言って「考え方」に具体策を加えたものが今回の「方針」という位置づけである。その意味で、「安倍政権の目玉政策に、また一つ幕が引かれた（2008年2月15日毎日新聞）」という評価は当を得たものとは言えない。

¹ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/zyouhou/index.html>

² 同上

³ 拙稿「福田政権のインテリジェンス戦略」『Voice』2008年3月号。

すでに他所でも評価したように、「考え方」は、インテリジェンス・コミュニティ（日本では情報コミュニティと称される）を全体として取りまとめ、最高決定機関である官邸を支える体制を構築することに主眼を置いており、その課題設定は概ね妥当なものだった⁴。だが、「考え方」の段階で関係機関の間で調整がつかなかった人的情報収集などの争点は「方針」においても決着をみたとは言えず、また、個々の具体策が実を結ぶかどうかは、今後の運用次第の部分が多い。

以下本稿では、まず、日本のインテリジェンス体制の課題を簡単にまとめた後、「方針」がそうした課題にどのような処方箋を提示したか整理し、最後に「方針」の処方箋について評価を加えることにしたい。

2. 日本のインテリジェンス体制の課題

日本はインテリジェンスが弱いと言われて久しい⁵。日本のインテリジェンス体制の何が問題かについては、9.11テロ以降次々に出された、日本のインテリジェンス強化を求める以下の諸提言を参照するのが便利である。

- ・自民党・情報収集等検討チーム「わが国の情報能力等の強化に関する提言」（2002年）⁶
- ・安全保障と防衛協力に関する懇談会「未来への安全保障・防衛力ビジョン」（2004年）⁷

⁴ 拙稿「『同盟国の情報』には頼れない」『Voice』2007年7月号。

⁵ 戦後日本のインテリジェンスについては、拙稿「日本—コミュニティ成熟への長い道のり」小谷賢編『世界のインテリジェンス』（PHP研究所、2007年）第3章。

⁶ 田村重信・丹羽文生『政治と危機管理』（内外出版、2006年）第5章。

⁷

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampoboue/>

- ・ 対外情報機能強化に関する懇談会「対外情報機能の強化に向けて」（2005年）⁸
- ・ PHP「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会「日本のインテリジェンス体制—変革へのロードマップ」（2006年）⁹
- ・ 自民党政務調査会・国家の情報機能強化に関する検討チーム「国家の情報機能強化に関する提言」（2006年）¹⁰

以上の諸提言が指摘する日本のインテリジェンス体制の課題は下記のように大別できる。

第一に、そもそも政策サイドからの情報要求に問題があるとの指摘である。そもそも国益認識や国家戦略に基づく情報要求がきちんと出されないために、インテリジェンス・サイクルが回らない、という類の批判である。

（第一の課題）

第二に、日本の情報組織は十分な情報を収集していないとの指摘である。収集される情報の種類に応じて課題も様々であり、通信傍受情報に関してその地理的限界や行政傍受の不在が、画像情報については情報収集衛星の性能や数などが指摘される。中でも最も顕著なのは、エージェントなどを用いての機微な人的情報収集が十分行なわれていないという批判である。（第二の課題）

第三に、国家としての意思決定を行なう首相や内閣に、集約・評価を経たインテリジェ

ンスが上がっていないとの指摘である。言い換えれば、個別の省庁のニーズを超えたナショナル・インテリジェンスが存在していないということである。現状では、首相や官房長官、官房副長官のもとに、各省庁が重要と判断する情報が、出身の秘書官などを通じて個別に上げられているにすぎない。（第三の課題）

第四に、官邸へのタテの情報の集約だけでなく、情報組織同士のヨコの情報共有も活発ではないとの指摘である。各情報組織は、影響力や予算などをめぐって競合しており、自らの有する情報を他組織に提供することに積極的ではない。このため、情報が共有されていけば気づいたような兆候を見落とすことになりがちである。（第四の課題）

第五に、日本の場合、内部からの情報漏れを防ぐ情報保全体制が十分ではなく、情報を盗んだり、操作したりという外部からの工作活動に対抗する防諜の体制も弱いとの指摘である。秘密保護への懸念は、上述したような情報組織間での情報共有が滞りがちな理由の一つにもなっている。（第五の課題）

第六に、政府の情報活動を監視する体制が十分でないとの指摘である。日本政府のインテリジェンス活動が、市民の自由や権利に抵触するもの、市民社会の倫理観と整合しないものにこれまで以上に踏み込むのであれば、国会等が行政府のインテリジェンス活動の行き過ぎをチェックする仕組みが不可欠になる。（第六の課題）

これらはそれぞれにもっともな指摘であるが、現実には、どの課題から手をつけるか、優先順位をつけなければならない。日本という国家の全体としての利益を効率よく、最大限増進するという観点に立てば、国家の全体

dai13/13gijisidai.html

⁸

http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/17/rls_0913a.html

⁹

http://research.php.co.jp/research/foreign_policy/policy/post_14.php

¹⁰

<http://www.jimin.jp/jimin/seisaku/2006/seisaku-016.html>

的な方向を指し示すべき官邸が、政府内にある情報をつき合わせて生産された最高水準のインテリジェンスに基づいて意思決定できるようにすることが何よりも肝心である。そのためには、個別の情報組織が相互補完しつつ高度なインテリジェンスを生産する「インテリジェンス・コミュニティ」を実効性のあるものにしていくことが必要である¹¹。

筆者を含むPHP「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会は、「集約・評価されたインテリジェンスが官邸に届いていないこと(第三の課題)」「情報組織間で情報共有されないこと(第四の課題)」「情報漏洩を防ぐ体制が弱いこと(第五の課題)」の三点が、実効性のあるインテリジェンス・コミュニティの発達を阻む三つのボトルネックであり、それらの解消が、情報収集の質量(第二の課題)を拡大することなどよりも優先されるべきと主張した¹²。なぜなら、人的情報収集などをてこ入れてインフォメーションの入力を強化することは、「届かない、共有されない、漏れてしまう」というプロセス面での不具合が改善されない限り、官邸の意思決定の根拠となるインテリジェンスという最終出力の質の向上をもたらすものではないからである。また、人的情報収集を行なう情報機関の創設の政治的ハードルは高く、それにこだわりすぎると、インテリジェンス・コミュニティの実効性を高める上でより重要な他の改革を遅らせてしまうおそれがある。

¹¹ インテリジェンス・コミュニティについては、北岡元『インテリジェンス入門』(慶應大学出版会、2003年)第3部。

¹² PHP提言の概要は、拙稿「日本のインテリジェンス体制—『改革の本丸』へと導くPHP総合研究所の政策提言」『PHP Policy Review』Vol.1-No.2, 2007年10月。

政策サイドからの情報要求が曖昧であるため優れたインテリジェンスが生産されない(第一の課題)という指摘についても、一見もつともであるが、戦略とインテリジェンスは表裏一体の関係にあり、どちらから始めなければならないというものではない。十分根拠のあるインテリジェンスが豊富に手元に届いていない段階で、明確な戦略に基づいた情報要求ができないのは仕方のないところでもある。

国会等による政府の情報活動の監視(第六の課題)は、機微な情報収集活動や法律による秘密保護に踏み込む以前の段階ではそれほど問題ではない。重要な観点ではあるが、上記の三つのボトルネックの解消に焦点を合わせる限り、喫緊の課題とはいえない。

以上をまとめれば、三つのボトルネックを解消し、自民党・外交力強化に関する特命委員会の提言がいうところの「『回って、上がって、漏れない』政府全体の情報体制を構築」することがなによりも重要ということになる¹³。

3. 「官邸における情報機能の強化の方針」

では今回まとめられた「方針」は、以上のような課題をいかに克服しようとしているのだろうか。

政策サイドからの情報要求(第一の課題)に関しては、官邸の政策部門と情報部門を分離した上で、両者を有機的に接続する必要があるとしている(「方針」2の(1)の①)。そのための具体的な措置として、内閣情報会議の

¹³ 自民党・外交力強化に関する特命委員会「外交力強化へのアクション・プラン10」(2007年6月8日)。

現行メンバーに、内閣官房副長官補（内政、外政、安危）など官邸の政策部門と拡大情報コミュニティ（金融庁、財務省、経産省、海保）の代表を加えるとしている（「方針」2の(1)の②）¹⁴。

内閣情報会議に期待される役割が中長期的な情報重点の策定という大枠での機能であるのに対し、政策部門と情報部門の日常的な接点は、内閣情報調査室のトップでもある内閣情報官の役割とされた（「方針」2の(1)の②）。内閣情報官は、定期的ブリーフィングの機会の場を通じて、官邸首脳にオール・ソース・アナリシスの結果を提供すると同時に、官邸首脳からの情報要求を受ける。内閣情報官には、そうした官邸首脳とのやりとりを、情報コミュニティ内にフィードバックすることも期待されている。

収集機能の強化（第二の課題）では、注目された対外的情報収集機能について、その必要性については指摘されたものの、各省庁の取り組みを強化することや専門家を育成すること、そして「より専門的かつ組織的な対外的情報収集の手段、方法及び態勢の在り方についての研究を深める」とされるにとどまり、独立した情報収集機関の設置につながるような具体的な内容は盛り込まれなかった（「方針」2の(2)の①）。「考え方」の段階で内調と外務省の激しい意見対立があった点であるが、「方針」においても、どこが中心になって対外的情報収集機能を強くしていくか明示されることはなかった。

その代わり、「方針」には、「考え方」には

¹⁴ 内閣情報会議の現行メンバーは、内閣官房長官が議長、内閣官房副長官（政務、事務）、内閣危機管理監、内閣情報官、警察庁長官、防衛省事務次官、公安調査庁長官、外務省事務次官。年二回開催されている。

なかった、内閣（情報収集衛星、公開情報）や各省庁（警察庁、公安調査庁、外務省、防衛省）の情報収集機能強化のポイントが挙げられている。

官邸における情報集約・評価（第三の課題）については、内閣情報会議の下に置かれている局長級の合同情報会議等で、オール・ソース・アナリシスを行うものとされた（「方針」2の(3)の①③④）¹⁵。具体的には、内閣情報調査室に新設される地域・事項担当の内閣情報分析官が、連絡責任者・連絡担当官経由で各省庁から集約された情報に基づいて、分析作業を行い、「情報評価書」のドラフトを作成して、合同情報会議等に諮る。

なお、どのような情報評価書をいつ作成するかについては、四半期に一度、拡大情報コミュニティを含む合同情報会議の場で計画を策定（案は内閣情報官が作成）するが、緊急時は内閣情報官が再調整する。（「方針」2の(3)の③）

コミュニティ内での情報共有（第四の課題）については、情報評価書作成のために集約された情報の共有やオール・ソース・アナリシスの成果の情報コミュニティ内での共有（「方針」2の(3)の⑤）、共通のデータベースや秘密情報伝達用のイントラネットの設置（「方針」2の(4)の①）、人事交流や合同研修の推進（「方針」2の(4)の②）が提起された。合同研修の内容としては「高度情報保全研修」「情報分析研究」「専門分析研修」が例示されている。

¹⁵ 合同情報会議の現行メンバーは、内閣官房副長官（事務）が議長、内閣危機管理監、内閣官房副長官補（安危）、内閣情報官、警察庁警備局長、防衛省防衛政策局長、公安調査庁次長、外務省国際情報統括官。月二回程度開催されている。

秘密保護（第五の課題）については、セキュリティ・クリアランスを含む統一的な情報保全基準の確立や物理的保全措置の他、秘密保全法制についても検討するとしている（「方針」3の①②③）。また、2007年8月に「カウンターインテリジェンス推進会議」が決定した「カウンターインテリジェンス機能の強化に関する基本方針」の着実な履行も求めている。同基本方針は、「国の安全や外交上の秘密に関する事項でその存在が知られると国の利益に反するもの」であり、省ごとの判断で指定される「特別管理秘密」や、「秘密取扱者適格性確認制度」「秘密保全研修制度」の導入を盛り込んでいる。内閣情報官を長とし、政府全体の情報保全の中核機関となる「カウンターインテリジェンス・センター」の設置も予定されている。

秘密保護の法整備について、「方針」の文言は「考え方」とそれほど変わらないが、実態としては二橋官房副長官（事務）の下で法制化についての検討が具体的に始められると報道されており、ここへきて法整備への動きは強まっている。

国会等による政府の情報活動の監視（第六の課題）については、主として官僚サイドによってまとめられた提言であるという性格もあってか、「方針」では特に言及されていない。

4. 評価と展望

日本版NSCとインテリジェンス機能強化が「共倒れ」にならず、今回このように情報コミュニティ内の検討を経た官邸のインテリジェンス機能強化案がまとめられたことは、それ自体評価されるべきであろう。「考え方」に前後して発表された「国家安全保障に関す

る官邸機能強化会議」の報告書は「政策部門と情報部門の接続」に言及しており、「考え方」の段階では、政策部門の側の結節点として、日本版NSCが想定されていたものとみられる¹⁶。日本版NSC創設が見送られたにも関わらず、インテリジェンス機能強化の方針が継続されたことは、「戦略なくして情報なし」といった紋切り型に決別する意味を持つ。

内容面でも、上述した「三つのボトルネック」の解消に力点がおかれており、適切な方向感にある。特に、政府内のインフォメーションを付合せたナショナル・インテリジェンスとして「情報評価書」が策定されることになったことは注目すべき第一歩である。

しかも、「情報評価書」の策定に各情報機関の代表が出席する合同情報会議を組み込んだことは、英国の合同情報委員会のような緩やかな調整を可能にする仕組みとして評価できる¹⁷。更に、情報評価書等のオール・ソース・アナリシスの成果は情報コミュニティ内で共有されることになっており、この通り機能すれば、各情報機関が情報を提供しても、どう加工されて首脳に上げられるか分からないという猜疑心は生じにくくなる。

情報コミュニティ内での情報共有についても、オール・ソース・アナリシスの成果だけでなく、情報集約の過程で各情報機関が提供した情報を各情報機関にフィードバックすることが、「情報の保全にも十分配慮しつつニード・トゥ・ノウの原則に基づいて」という条

16

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzen/index.html>

17 英国のインテリジェンス体制については、北岡元「英国の情報体制—委員会による取り纏めが機能する条件」『IIPS Policy Paper』283J, 2002年1月。

件つきながら明記されており、狙い通り機能すれば円滑な情報共有への突破口になりうるだろう。

言うまでもないことだが、こうした枠組みがうまく機能するかどうかは、かなりの部分運用次第で決まってくる。まず、各情報機関が情報をどれだけ内閣情報分析官に提供するかである。省庁間のセクショナリズムの壁は高く、しかも皮肉なことに、今回の検討過程は、特に対外的情報収集機関をめぐって内調と外務省の関係をかえって悪化させた面もある。各情報機関がきちんと情報提供しているか、人事交流が進んでいるか、きちんとモニタリングし、時に介入することが官邸首脳（おそらくは内閣官房長官）には求められる。

各情報機関が情報提供する意義を見出すためには、内閣情報分析官が作り出すナショナル・インテリジェンスが質の高い、有益なものであることが不可欠である。せっかく情報をつき合わせてもこの程度かというレベルのものしか出てこなければ、各情報機関からの情報提供は先細っていくであろうし、そもそもせっかく情報を官邸に集約する意味がない。その意味では、内閣情報分析官に、どれだけ適材をあてられるかが鍵になる¹⁸。また、当初5人の内閣情報分析官が置かれるとのことであるが、英国合同情報委員会の下に置かれている評価スタッフが40名であることと比較してあまりに少なく、内閣情報分析官がある程度機能することを確認でき次第、できるだけ早く増員すべきであろう。

¹⁸北岡元氏（政策研究大学院大学教授）は、分析官には、個別の専門性をもつ人物よりも様々なインテリジェンスをバランスよく評価しつつコンセンサスを作り出せる人物が必要と指摘している。北岡元「我が国と情報」『月刊自由民主』2007年7月号。

また、各情報機関が提供した情報やナショナル・インテリジェンスが各情報機関に本当にフィードバックされるかどうか、この枠組みが機能するかどうかを左右する。これまで見ることができなかった他の情報機関の情報をかなりの程度利用できるようなれば、各情報機関とも自ら情報を出すメリットを感じるようになるはずだからである。この点については、内閣情報分析官・連絡責任者・連絡担当官を配下に置くことになる内閣情報官に一義的な責任がある。これまで内閣情報官（及び内閣情報調査室）については、警察の指定席という色眼鏡で見られてきた。内閣情報官には、新しい枠組みを公平に運用し、そうした通念を行動で覆していくことが求められる。この点についても、適宜官邸首脳がモニタリングする必要がある。内調の中立性に対する不信感が障害になり続ける場合、合同情報会議と内閣情報分析官による情報評価書の作成過程を内調から切り離して運用していく等、更なる仕切り直しも要請されよう。

対外的情報収集については、その扱いが情報コミュニティの亀裂を深めることのないよう特に注意が必要である。先に見たように、「方針」においては、総論賛成・具体論曖昧の書きぶりに落ち着いた。政治的にハードルの高いヒュミント機関創設は後回しでよいとしたPHP提言と似たような線に収まった形であるが、実践的なロードマップ的観点からというより、検討過程における対立の痛みわけの結果そうなったものである。潜在的には、人的情報収集の主導権を確保すべく、個々の情報機関がバラバラに自らの人的情報収集機能強化に走り出す可能性を秘めており、そのことが、集約や共有にも悪影響を及ぼすおそれがある。こうした動きについても、官邸首

脳が第三者的な観点で監視・抑制する必要がある。

秘密保護の法制化についても、慎重に進めていく必要がある。情報保全に敏感な福田首相や町村官房長官の意向が働いているとの報道もあるが（朝日新聞 2008年2月15日）、知る権利や報道の自由との関連でメディアを中心に強い反発を招き、政局イシューになってしまう可能性もある。法制化自体を目的化することなく、確実に実効性のある保全体制を確立していくことを目指すべきであろう。

「方針」や「カウンターインテリジェンス機能の強化に関する基本方針」に挙げられている措置を着実に実行するだけでも相当な効果が期待できる。

以上のように、「方針」で示された官邸のインテリジェンス機能強化策が実を結ぶかについては、相当程度、官邸首脳（官房長官や事務の官房副長官、場合によっては首相）が、情報機関同士のセクショナリズムを抑え、インテリジェンス・コミュニティの実効性を高めていくためにコミットする必要がある。

その上で、総理を含む官邸首脳自身にも、インテリジェンスを的確に受け止め、使いこなしていく能力が求められる。小谷賢氏の『日本軍のインテリジェンス』が活写したように、たとえ適切なインテリジェンスが生産されていても、政策部門が無視してしまえば何らの価値も生まれない¹⁹。情報部門が上げてくるインテリジェンスの内容を、政策部門が左右することを避けるべきことは論をまたないが、「情報の政治化」は、決定的なインテリジェンスを看過したり、つまみ食いしたりという形でも起こりうる。また、インテリジェンス

は万能というわけではなく（例えば金正日の死後北朝鮮がどうなるかについて、シナリオ予測は可能だろうが、確たることは誰にも言えない）、どこまで何をインテリジェンスに期待できるのか、冷めた認識も必要である。

その意味では、PHP 提言を含む諸提言では触れていないが、国家の最高指導者になる人物がいかにかインテリジェンス・リテラシーを身につけていくかが最大の課題かもしれない。さしあたり、首相候補や高級内閣官僚（内閣官房副長官、内閣危機管理監、内閣官房副長官補等）になる人材には、何らかの形でインテリジェンスと接点を持つキャリアを重ねることが望まれる。

インテリジェンス・リテラシーを高める上で最も有益と思われるのは、どのようなインテリジェンスに基づいてどのような決定が下され、どのような結果に終わったかという過去の教訓に学ぶことである。残念ながら戦後の日本については、そうした点を明らかにしてくれるような形で公文書保存が行なわれておらず、また情報開示の在り方にも問題が多い。政府の情報活動の監視を行っていく上では、情報評価書や内閣情報官等のブリーフィング内容を含む体系だった公文書保存や、秘匿の必要性和両立する効率的な情報開示が必要ではないか。幸いなことに福田首相は公文書保存に熱心な稀に見る政治家である。短期的に効果の出る話ではないが、長期的なインテリジェンス強化にとって不可欠の要素と考える。

5. 結語

今回の「方針」について、メディアの反応は比較的低調であった。日本版 CIA や日本版

¹⁹ 小谷賢『日本軍のインテリジェンス』（講談社、2007年）。

MI6 の創設と銘打てる派手な内容がなかったためかもしれない。しかし、そのことは、「方針」が取り組もうとしている課題が重要ではない、とうことを意味しない。ナショナル・インテリジェンスを生産する、実効性のあるインテリジェンス・コミュニティを創り出すことは、人口減少や経済力の相対的低下にも関わらず、日本が賢明かつ能動的に国際社会で生きていくことを可能にする不可欠の条件である。情報組織関係者は、まずは「方針」の枠組みに添って、『『回って、上がって、漏れない』政府全体の情報体制』の構築を目指すべきであろう。もちろん、セクショナリズムの弊風を当事者間で乗り越えることは容易ではない。官邸首脳には、善意の第三者として適宜介入し、相互不信を解いていく責任がある。