

# 国家安全保障会議

## —評価と提言—

2015年11月26日

政策シンクタンク PHP 総研「国家安全保障会議検証」プロジェクト



はじめに

国家安全保障会議が2013年12月4日に正式に発足してから本年12月で2年が経とうとしている。国家安全保障会議は、発足からわずか2週間後の2013年12月17日に、我が国初となる国家安全保障戦略を審議・決定した（同日閣議決定も行われている）。2014年1月7日には、国家安全保障会議を事務局として支えるスタッフ組織である国家安全保障局も内閣官房に設置されている。

国家安全保障会議は創設以前から注目を集めており、期待も大きかった。他方で報道内容や識者の見解には、戦略形成や政策統合の確立を求めるものから、危機管理全般の強化を期待する声、情報の集約や分析を行うかのように理解する向きまでさまざまだった。創設後の国家安全保障会議のパフォーマンスについても、肯定的に評価する場合も否定的に評価する場合も、必ずしも実態に則さないイメージに基づくものが散見される。

したがって本報告書では、まず国家安全保障会議の実像をできるだけ正確に描き出し、その上で、あるべき姿に照らして現状の国家安全保障会議がどうであるかを評価し、今後の方向性について提言することにした。国家安全保障会議には、前身である国防会議や安全保障会議の制度的慣性が部分的に働いているものの、基本的にこれまでほとんど存在しなかった機能を果たしており、過去からの継続よりも切断、跳躍の相に着目し、過去のイメージにとらわれず現実の姿を捉えていく必要がある。国家安全保障会議をどう評価するかは価値観や評価基準に応じてさまざまでありうるが、どのように評価するにせよ、実態に基づくものでなければ生産的なものにはなりえないだろう。

本報告書の執筆に当たっては、安全保障会議と国家安全保障会議の双方で主要閣僚である防衛大臣をつとめた小野寺五典衆議院議員にヒアリングさせていただいた（2015年10月6日実施）。また、国家安全保障局関係者（2015年3月27日、同4月2日、同7月3日、同8月5日、高見澤将林国家安全保障局次長〔2015年9月1日にヒアリング実施〕を含む）、国家安全保障局との間で日々業務を行ってきた外務省・防衛省関係者に対しヒアリングを実施した（平松賢司外務省総合外交政策局長〔当時・2015年7月7日にヒアリング実施〕、石川武防衛省防衛政策局防衛政策課長〔当時・2015年8月24日にヒアリング実施〕を含む）。2015年9月17日には、谷内正太郎国家安全保障局長との間でも非公式な意見交換を行っている。その他、外交、安全保障、危機管理、インテリジェンスに関わるさまざまな実務家や研究者との日常的なやりとりで得た感触や情報も反映されている。

我々は両名とも「国家安全保障会議の創設に関する有識者会議」の議員として国家安全保障会議の制度設計に関わった。加えて、他の視察メンバーとともに英国政府の招聘で2010年に創設された英国NSCとその関連組織を視察しており、その結果と提言をまとめた報告書は関係者の参考に供されている。今回、国家安全保障会議の実態をレビューし、今後のあるべき方向性について提言することにしたのは、そうした関わりゆえでもある。全くの第三者ではないゆえのバイアスから免れるものではないものの、民間の自由な立場から公平に記述し、評価するよう努めたつもりである。

なお、第一部の提言は、折木、金子両名の意見をとりまとめて作成したものであり、第二部の国家安全保障会議の検証・評価と第三部の事例研究は、折木の意見をふまえて金子が執筆した。

2015年11月26日

政策シンクタンク PHP 総研「国家安全保障会議検証」プロジェクト  
折木 良一  
金子 将史

## 目次

### はじめに

[提言サマリー] .....	5
<b>【第一部】 国家安全保障会議の充実強化のための提言</b> .....	9
<b>【第二部】 国家安全保障会議の現状と評価</b> .....	21
1. 分析の視覚：国家安全保障機構の中の国家安全保障会議 .....	22
2. 国家安全保障会議創設の背景、創設までの経緯 .....	22
3. 国家安全保障会議の現状 .....	25
3つの閣僚級会議体 / 国家安全保障会議の開催状況 / 四大臣会合の実態 / 事務レベルの省庁間調整 メカニズム / 国家安全保障局の役割 / 国家安全保障局の組織と運営 / 国家安全保障局長 / 国家安全 保障局次長 / 国家安全保障局顧問 / 国家安全保障担当総理大臣補佐官	
4. 内閣の事態対処・危機管理機能と国家安全保障会議 .....	36
5. 国家安全保障会議と情報の流れ .....	40
6. 国家安全保障会議の評価 .....	42
<b>【第三部】 事例研究</b> .....	47
1. 国家安全保障戦略、防衛大綱、中期防の策定 .....	48
2. ウクライナ危機 .....	50
3. シリア邦人人質殺害事件 .....	53
[巻末資料] .....	56

---

[ 提言サマリー ]

**[ 提言 1 ] 国家安全保障会議の実態を適正に評価し、一内閣を超えて活用・発展させる**

- ・ 現政権以降の政権も、国家安全保障会議を活用し、改善・発展させていくべき。
- ・ 国家安全保障会議創設以降の成果（主要閣僚定例会合を通じた政策統合、官邸主導での企画立案、他国カウンターパート組織との連携、事務レベルでの緊密な調整、政策部門に対する体系的な情報提供等）について公平な評価が必要。
- ・ 国家安全保障会議の成否は、制度・戦略・人材という3つの要因による。国家安全保障会議の担い手にはこれら3つの要因を適切に満たす責任がある。今後首相の座に就く人物は、国家安全保障会議をどのように運営し、何を達成しようとするのか、就任前から熟考しておくべき。

**[ 提言 2 ] 国家安全保障会議が扱う議題を最高レベルの意思決定に相応しいものに拡充・選別する**

- ・ 今後とも国家安全保障会議を議論のための議論の場とせず、事実上の意思決定の場として機能させ続けることが不可欠。
- ・ 外交・防衛の政策統合を中核として維持しつつ、サイバーや宇宙、国際金融やエネルギー、科学技術など、国家安全保障との関連性が強い領域を含む政策統合をはかるべき。日本有事での役割分担、サイバー防衛/安全保障、防衛産業技術基盤等、必ずしも外交的側面が強くない分野も確実にアジェンダとして取りあげる。
- ・ 国家安全保障上の位置づけが明確かどうか、国家安全保障会議による検討が付加価値を生むかどうかを基準に、対象領域を選別し、会議の焦点が拡散しすぎないよう留意する。

**[ 提言 3 ] 全政府的なアセスメントと緊密な関係省庁間調整に基づいて国家安全保障戦略、防衛計画の大綱等の戦略文書を策定する**

- ・ 次回の国家安全保障戦略策定時には、体系的なネット・アセスメント、全政府的な脅威・リスク評価を行う。
- ・ 国家安全保障戦略が各種の手法や手段を具体的に規律するものとなるべく、関係省庁間でより実質的な調整を行い、政策の履行状況の確認を定例化する。
- ・ 防衛大綱は、国家安全保障戦略と連動させつつ防衛省を中心に作業することが適当。

**[ 提言 4 ] 中長期的戦略企画機能を制度化する**

- ・ 国家安全保障会議は、日々直面する案件処理だけでなく、状況の本質的な変化をいち早く捉えて中長期的な観点からの検討を行い、Strategic Moment を捉えねばならない。
- ・ そのためには、平和安全法制作業に充てられていた国家安全保障局戦略企画班が本来の役割を果たすべき。戦略企画班を当面の業務から切り離し、中長期的戦略立案に専心させる。
- ・ 今後、新しい政策の展開のための大規模プロジェクトへの対応は原則的に別途確保した要員で対応すること。

**〔提言5〕創設後の運用経験から制度を柔軟に見直し、各省庁との効果的、効率的な役割分担を確立する**

- ・ 四大臣会合の骨格は維持することが適当。議題の拡充に応じて四大臣 + α 会合をサブ会合として制度化することを検討。九大臣会合や緊急事態大臣会合のあり方は整理が必要。
- ・ 国家安全保障担当総理大臣補佐官については、若手・中堅のエース政治家を国家安全保障担当総理大臣補佐官にあてることを慣行にするか、今後ラインを混乱させるおそれが生じる場合には、事務方の国家安全保障局長を国家安全保障担当総理大臣補佐官と兼務することを法律で明記することを検討すべき。
- ・ 国家安全保障会議が主導する部分と各省庁に任せる部分を見定め、プラグマティックに役割分担を行うことが不可欠。関係省庁の側にも組織革新が必要（統合幕僚副長を三幕僚長並みに格上げし、統合幕僚長の代理、次の統合幕僚長候補として位置づける等）。

**〔提言6〕国家安全保障局の肥大化を避けつつ、組織体制を質的に強化する**

- ・ 今後内閣が替わり、政権が交代した場合も、国家安全保障局をうまく活かすべき。現在の体制や機能の骨格は今後とも維持すべき。
- ・ 他方で、国家安全保障局の本質は総合調整であり、肥大化は望ましくない。関係省庁との効率的な役割分担が肝要。国家安全保障局の人員は、100名を上回らないようにすべき。
- ・ 国家安全保障局にエース級の人材を供給する慣行を定着させる。国家安全保障に関わりの深い部門の人材に対する共通の教育プログラムを実施。
- ・ 国家安全保障局長候補として、①国家安全保障に関する見識・経験②総理の信認③組織マネジメント経験④出身組織にとらわれない公平さ⑤各国のカウンターパートと互角に対応できる国際性、といった条件を満たす人材のプールが必要。
- ・ 国家安全保障局次長と内閣官房副長官補の兼務のあり方については見直しが必要。総括審議官を格上げして局長代理的な位置づけとするべき。
- ・ 個人的な関係で選んだ国家安全保障局長が資質を欠く事態は避けるべき。また、審議官以下の人事は政治化させず、基本的には適材適所を貫きつつ、官庁ローテーションで実施する。

**〔提言7〕一般的な事態対処・危機管理機能を別途強化しつつ、ハイエンド事態における国家安全保障会議の役割を明確化する**

- ・ 戦略立案・政策統合と事態対処・危機管理を区分し、国家安全保障会議は基本的に前者を扱うとの認識を確立する。
- ・ 一般的な危機管理機能強化に関しては、国家安全保障会議とは別系統で存在する事態対処・危機管理メカニズムの改善をはかるべき。シリア人質事件のような海外事案では、事態室の国際部門の強化拡張と国家安全保障局とのさらなる連携強化、外務省領事局の危機対応能力の充実が不可欠。
- ・ 一般的な危機管理についての国家安全保障局次長 / 内閣官房副長官補の負担を限定し、国家安全保障局と事態室の審議官・参事官の一部を更に相互乗り入れさせるなど、組織的連結をより安

---

定的なものにする。

- ・ハイエンドな有事では、国家安全保障会議が対処方針を決めるべき。国家安全保障会議招集のタイミング、国家安全保障会議と事態対策本部、国家安全保障局と事態室の役割分担について、平素から実践的なウォーゲームを通じて思考実験を行うべき。
- ・国家安全保障に関わる有事では、戦略的コミュニケーション、危機コミュニケーションがきわめて重要であり、国家安全保障会議 / 国家安全保障局による調整が不可欠。具体的なシナリオに基づく演習等を通じて、適切なチーム形成のあり方を検討する。

**〔提言 8〕 国家安全保障会議とインテリジェンス部門の間での効果的なインテリジェンス・サイクルを確立する**

- ・国家安全保障会議 / 国家安全保障局は、あくまでインテリジェンスのカスタマー。インテリジェンス部門に情報要求を出し、インテリジェンスを活用し、要求に応えているかどうかフィードバックして、インテリジェンス・サイクルを回すべき。
- ・インテリジェンス部門から官邸への情報提供は格段に向上。今後は国家レベルでの評価（national assessment）機能の充実が不可欠。
- ・個別の情報収集能力強化、防諜機能向上、独立した対外情報機関のあり方、他国とのインテリジェンス協力等について、国家安全保障会議の要求に照らして、インテリジェンス部門の課題として検討。

**〔提言 9〕 政策と専門知識の相互作用を促進し、外部の専門家の知見を体系的に活用する**

- ・国家安全保障局における効果的な民間人登用をはかりつつ、柔軟に外部の専門家のアイデアや情報を活用する方途を確立する。国家安全保障局顧問制度をはじめ、中長期的な戦略課題について体系的に外部有識者からインプットを得る仕組みを発展させる。
- ・国家安全保障会議 / 国家安全保障局としての具体的要求の提示と成果に対するフィードバックを通じて、政策と専門知識の間でサイクルを形成し、相互作用を促進する。特定テーマについての報告書作成委託、公募等による自主的提言の奨励、国家安全保障局とシンクタンクによるワークショップの共催、特定政策についての意見交換会等を実施。



## 【第一部】

# 国家安全保障会議の充実強化のための提言

## 提言 1

### 国家安全保障会議の実態を適正に評価し、一内閣を超えて活用・発展させる

国家安全保障会議は、発足以来、国家安全保障に関わる重要政策に関しての司令塔として、官邸のリーダーシップの下で外交分野・防衛分野を中心に政策統合をはかり、重要な意思決定を実質的に行う場として順調に機能している。事務局である国家安全保障局も企画立案、総合調整機能を果たしている。機微な情報を含む必要情報が国家安全保障局に集まるようになってきている。これらの点で、構想段階で期待されていた通り、あるいはそれ以上の成果を上げていると言ってよい。

主要閣僚による定例会合を通じた国家安全保障分野での政策統合、官邸主導での企画立案、他国のカウンターパート組織との連携、事務レベルでの緊密な調整、政策部門に対する体系的な情報提供といった方向性に異議を唱えるのでなければ、基本的には、現政権はもちろんそれ以降の政権も、国家安全保障会議/国家安全保障局という制度を活用し、足らざるところを改善して発展させていくべきである。無論、国家安全保障政策の内容については、首相や内閣、政権党によって当然方針が異なり、またそうあるべきであろう。しかし、意思決定機構についての評価とその機構が決定する政策内容についての評価を混同することは避けることが賢明である。国家安全保障会議の先行事例である米国の NSC も歴史的にその位置づけや運営方法は大きく変化しており、時代の変化や首相や政権のスタイルに応じて日本の国家安全保障会議のあり方も当然変容していくものと考えられるが、前政権の否定が自己目的化し、政権の方針を実行に移す上で効果的な機構を活用するメリットを見失うことはあってはならない。少なくとも 2013 年秋の臨時国会において国家安全保障会議設置法案に賛成した政党（自民、民主、公明、維新、みんな、改革）は、国家安全保障会議を前向きに活用していく責務があるだろう。

他方で、国家安全保障会議を活用すれば万事うまくいくというわけでもない。国家安全保障会議や国家安全保障局は、集権化をはかり、大きな意思決定や力強い実行を可能にする仕組みであり、首相や政権の戦略的方針が適切であれば大きな成果をもたらすだろうが、それが誤っていれば悪影響を一層拡大するリスクをはらんでいる。

また、首相自身のリーダーシップが適切かどうか（これには政権が安定しているかどうかも含まれる）、関係閣僚や国家安全保障局の幹部等に適材が充てられるかどうかによって、会議が司令塔機能を十全に果たしうるかどうかとも変わってくる。

要するに、国家安全保障会議の成否は、首相のリーダーシップの下で、制度・戦略・人材という 3 つの要因がいかに組み合わせられるか次第である。国家安全保障会議のパフォーマンスを評価する場合には、これらの 3 つの要因がそれぞれどのように働いているかを区分して見極める必要がある。加えて、国家安全保障会議の担い手、特に政治指導者にはこれら 3 つの要因を適切に満たす責任がある。とりわけ国家安全保障会議をどのような目的のためにいかに活用するかは一義的には首相の力量と見識次第である。今後首相の座に就く人物には、国家安全保障会議をどのように運営し、何を達成しようとするのか、就任前から熟考しておくことが求められる。

## 提言 2

### 国家安全保障会議が扱う議題を最高レベルの意思決定に相応しいものに 拡充・選別する

国家安全保障会議の中核は首相、内閣官房長官、外務大臣、防衛大臣から成る四大臣会合であり、外交領域と防衛領域の調整・連携をはかって、実効的な国家安全保障政策を展開し、日本の国際的影響力を向上することが目指されてきた。その狙いはかなりの程度達成されていると見てよい。

何より重要なことは、今後とも国家安全保障会議を「事実上の意思決定の場」として機能させ続けることである。国家安全保障会議が単なる情報共有の場、議論のための議論の場になってしまうならば、その求心力は失われてしまうだろう。

国家安全保障に関わる領域は外交、防衛に限られない。四大臣会合の枠組みでも、防衛装備移転など、外交領域、防衛領域との関連性が比較的明瞭で、防衛省や外務省の政策体系にすでに組み込まれている横断的領域は具体的な検討の対象とされてきた。サイバーや宇宙の分野も、十分とは言えないまでも国家安全保障の観点から議論の俎上に上っており、少なくとも国家安全保障会議が今後検討すべきであるとの認識は定着している。他方で、たとえば制裁等との関連でその国際安全保障上の重要性を有する国際金融などは、四大臣会合のアジェンダとなるにいたっていない。エネルギー安全保障についても、2015年6月26日になってようやく四大臣会合で取り上げられた（科学技術についても2015年10月20日にはじめて取り上げられた）。これらは有力な経済官庁が主導する分野であり、国際金融であれば財務省、エネルギーであれば経産省等を調整や検討に含まなければ意味がない。

従来日本においては、国家安全保障の中核である外務省と防衛省の連携・協力が十分ではなく、まずその両省の関係を官邸のリーダーシップの下で緊密にすることが決定的に重要であった。2010年に創設された英国のNSCは、財務省はもちろんエネルギー気候変動省などまでメンバーとしているが、それは、外務連邦省と国防省の緊密な関係を前提とした上で、経済官庁を安全保障政策に巻き込んでいくことを企図していたからである。日本の国家安全保障会議が幅広いメンバーシップでスタートしていたならば、かつての安全保障会議や総合安全保障関係閣僚会議のように、議論の焦点が拡散し、形式化していた可能性が高い。まずはメンバーシップを狭く限定し、議論の焦点を伝統的な安全保障領域に絞り込んだことは、第一段階としては正解だった。

国家安全保障会議創設後外交・防衛の政策統合は十分成果を上げるようになっており、今後はそれを中核として維持しつつも、サイバーや宇宙、国際金融やエネルギー、あるいは科学技術など、国家安全保障との関連性が強い隣接領域を含む政策統合をはかっていくべきである。その際、日本有事に際しての関係省庁の役割分担、サイバー防衛/安全保障、防衛産業技術基盤といった、必ずしも外交的側面が強くない重要分野も確実にアジェンダとして取り上げていく必要がある。

閣僚級会合については、議題に応じて四大臣会合に関係大臣がアドホックに参加する形と、恒常的な議題について四大臣会合とは別に閣僚級のサブ会合（第一次安倍政権時の有識者会議報告書で提起された専門会議）を設置する形が考えられる。防衛装備移転三原則に関して閣議決定によ

り常設されることになった四大臣プラス会合は後者に近い。持続的な検討を要する議題については、関係省庁が参加する事務レベルの調整メカニズムを設置することも必要である。

ただし、国家安全保障会議の焦点が拡散しすぎないことにも留意せねばならない。国家安全保障上の位置づけが明確かどうか、国家安全保障会議による検討が付加価値を生むかどうか（つまり付加価値を生まないなら各省庁の主導に任せる）を基準としつつ、対象領域を拡大し、また選別していくことが望まれる。首相や関係閣僚の貴重な時間や労力を無駄にすることがないように、最高レベルでの意思決定や強力な省庁間調整が必要な重要課題にアジェンダを絞りこむようにする必要がある。

### 提言 3

#### 全政府的なアセスメントと緊密な関係省庁間調整に基づいて国家安全保障戦略、防衛計画の大綱等の戦略文書を策定する

国家安全保障会議は、創設直後の2013年12月に、日本初となる国家安全保障戦略を決定し、同時に防衛計画の大綱、中期防衛力整備計画を決定した。実際の草案策定作業は国家安全保障会議創設以前から行われていたものであるが、その後設立された四大臣会合メンバーによる会合で国家安全保障戦略の策定方針が検討され、国家安全保障戦略を議論する有識者会議「安全保障と防衛力に関する懇談会」にもこれらの閣僚が出席していた。いわば四大臣会合がその発足前に先取りして策定過程に関与し、その結果を正式に発足した国家安全保障会議で承認した形をとったわけである。

ただし、一連の作業が国家安全保障局発足前に行われたことの影響は否定できないだろう。その後国家安全保障局長に就任した谷内氏が有識者懇談会メンバーであり、局次長に就任する高見澤内閣官房副長官補と内閣官房安危スタッフ、同じく兼原内閣官房副長官補と内閣官房外政スタッフが事務局としてとりまとめにあたっており、その大半が国家安全保障局入りしたとはいえ、国家安全保障局設置後であれば、より強力な省庁間調整が可能だったものと思われる。

国家安全保障会議発足に合わせたために時間も十分ではなかった。英国の例でもNSC発足わずか5ヶ月後の2010年10月に国家安全保障戦略を策定してはいる。しかし、英国ではブラウン政権が2008年に最初の国家安全保障戦略を策定しており、2010年の国家安全保障戦略策定も一からの経験ではなかった。

言ってみれば、日本においては、次回の国家安全保障戦略の策定、あるいは関連する防衛大綱や中期防の策定は、国家安全保障会議の下で行われるはじめての本格的な作業ということになる。

何よりも重要なことは、国家安全保障戦略や防衛大綱策定にあたって、体系的なネット・アセスメント、全政府的な脅威・リスク評価を行うことである。今回も防衛大綱策定時に行われる見積もりはこれまで通り実施されており、統合運用の観点からの能力評価を行うなどの新機軸もあったが、防衛省・自衛隊にとどまらず、外務省その他の関連省庁それぞれのアセスメントを総合して国家安全保障戦略に反映させる作業は十分ではなかった。次回の戦略策定では、こうしたオールジャパンでのアセスメントを行う必要がある。

また、国家安全保障戦略の記述が単なる修辭にとどまらず各種の手法や手段を具体的に規律する

ものとなることを前提に、関係省庁間でより実質的な調整を行わねばならない。国家安全保障戦略の規律力を高めるためには、政策の履行状況の確認を定例化することも必要であろう。

国家安全保障戦略以下の戦略文書の位置づけについても整理することが望ましい。防衛大綱は一部防衛戦略、軍事戦略的な性格も有しているが、基本的に防衛力整備のための計画であり、今後、国家安全保障戦略—国防戦略—統合軍事戦略といった戦略体系を整備するかどうか検討を要する。防衛白書の位置づけなどについても再検討すべきではないか。また、国家安全保障戦略を国家安全保障会議の枠組みで策定することは当然として、防衛力整備を扱う防衛大綱については、国家安全保障戦略策定作業との連動をはかりつつ防衛省を中心に作業することが適当だろう。 ネット・アセスメントについても、全政府的な観点で行うと同時に、防衛力整備に落とし込むためのより焦点を絞ったアセスメントを防衛省が中心になって行うことが必要かもしれない。

## 提言 4

### 中長期的戦略企画機能を制度化する

国家安全保障会議創設にあたって、最も高い期待が寄せられたのは、中長期的な戦略企画機能を果たすことであった。現実には、他の多くの国でそうであるように、日本の国家安全保障会議や国家安全保障局も、日々直面する重要課題の処理に忙殺されている。現状では、国家安全保障会議の実態は、日々の戦略的な意思決定をこなしつつ、時に中長期的観点に留意する、といったところと見受けられる。加えて、国家安全保障戦略等の戦略文書策定を除けば、中長期的戦略そのものは具体的な意思決定の対象になりづらい、という問題もある。

戦略文書や計画の策定を戦略実践そのものと混同する向きがあるが、アイゼンハワー大統領の「planは無駄だが、planningは不可欠である」との言葉が示すように、重要なのは戦略文書や計画そのものではない。むしろ、さる英国政府高官が述べていたように、「新しい事態が発生することにより、Strategic Momentが訪れる」と捉えることが重要である。

状況の中から本質的な変化をいち早く察知して中長期的な観点からその含意を吟味し、また普段から様々なシナリオを検討して、いざ Strategic Momentが訪れたときに好機を適切に捉えるようにできるだけ備えておかねばならない。 短期的利害と中長期的利害の間のトレードオフや、個々の政策選択に伴う機会とリスクについて体系的に検討した上で優先順位づけする慣行を定着させることも必要である。

今後予想される地政学的変化や科学技術の進展などを考えれば、体系的に中長期的な時間軸をビルトインしていくことが望ましい。 例えば米国では、ブッシュ政権期に中長期的な戦略を立案する少人数の戦略プランニング・チームをNSCスタッフ組織に配置していた。国家安全保障局で本来そうした役割を果たすはずだった戦略企画班のスタッフが、平和安全法制作業開始以降、一部を除いてほぼその作業チームに充てられることになってしまい、同班は事実上の休眠状態に置かれてしまっていた。今回の措置はあくまで例外的なものとし、今後は、提言3で述べた次期国家安全保障戦略の策定に向けた準備や戦略体系の検討を含めて、戦略企画班がその本来の役割を果たしていく必要

がある。2015年秋以降戦略企画班が再活性化され、中長期的な情勢見積りや国際金融等の非伝統的な安全保障分野の検討などが行われる予定であり、着実に成果を出していくことが期待される。

平和安全法制に限らず、一般的に戦略企画部門は、しばしば喫緊の課題のサポートに回されがちである。戦略企画班を国家安全保障局の当面の業務から切り離し、中長期的戦略立案に専心できるようにしなければならない。例えば平和安全法制作業のような大がかりなプロジェクトが再度必要になる場合、戦略企画部門へのしわ寄せは最小化すべきである。当面の企画立案や総合調整を行う部門についても同様である。新しい政策を展開する際に必要となる大規模プロジェクトへの対応は原則的に別途確保した要員で対応することが望ましい。

## 提言 5

### 創設後の運用経験から制度を柔軟に見直し、各省庁との効果的、効率的な役割分担を確立する

国家安全保障会議が四大臣会合、九大臣会合、緊急事態大臣会合という三層構造をとっていることについて、現段階で深刻な不都合はみあたらない。他方で、提言 2 でも述べたように、議題の拡充に応じて四大臣 +  $\alpha$  会合をサブ会合方式で制度化することは検討に値する。また九大臣会合が近年の安全保障会議がそうであったような手続き的な存在でいいのか、一度も開催されていない緊急事態大臣会合のあり方をどう考えるのか、一度整理すべきであろう。閣僚会議を見直す際には、それを支える省庁間調整メカニズムを適合させることも必要になる。事務レベルの省庁間調整の制度化は、非常に有効であり、閣僚会議を機能させる上で不可欠である。

常設化された国家安全保障担当総理大臣補佐官については、現政権ではラインではなく総理のスタッフとしての役割が明確になっているが、だれがその職に就くか、総理や官房長官の見識等によって、混乱要因となる可能性が高い。総理大臣—内閣官房長官—国家安全保障局長というラインをしっかり維持した上で、将来四大臣の一翼を担う人材を育成する観点から、若手・中堅エースの政治家を国家安全保障担当総理大臣補佐官にあててを慣行にすることが一案だろう。ただし、今後補佐官がラインを混乱させるおそれが出てくるようであれば、事務方である国家安全保障局長が国家安全保障担当総理大臣補佐官を兼務するものとし、それを法律で明記することを検討する必要があるであろう。

制度の見直しは、国家安全保障会議（調整メカニズム、国家安全保障局を含む）と各省庁との効果的、効率的な役割分担につながるものでなければならない。国家安全保障会議の役割は各省庁の仕事を代行することではなく、全体を方向づけ、各省庁の活動の間によりよいシナジーを作り出すことにある。国家安全保障会議が存在感を増すにつれて、国家安全保障会議が主導する部分と各省庁に任せる部分を見定め、プラグマティックに役割分担を行っていくことがますます必要になるだろう。

関係省庁の側にも国家安全保障会議を頂点とする政策過程の確立に応じた組織革新がもたらされる面もでてこよう。たとえば、今年 10 月から統合幕僚監部と内局運用企画局が統合再編されたことに加え、四大臣会合に関係者として出席する統合幕僚長の職責の重要性が増す中、統合幕僚副長

を三幕僚長並みに格上げし、統合幕僚長の代理、次の統合幕僚長候補の一人として位置づけることも検討に値する。

## 提言 6

### 国家安全保障局の肥大化を避けつつ、組織体制を質的に強化する

これまでのところ国家安全保障局の働きは期待以上のものといってよく、現在の体制や機能の骨格は今後も維持すべきである。その上で、今後国家安全保障会議の議題を拡充する場合には、国家安全保障局の人員をそれに見合う形で増員し、また出身官庁を多様化する必要がある。

他方で、国家安全保障局の本質が総合調整にあり、実際の政策資源を有しているのがあくまで各省庁であることを考えれば、国家安全保障局の肥大化は望ましくない。提言 5 でも述べたように、同局と関係省庁との効率的な役割分担を図っていくことが肝心である。国家安全保障局の組織は、機動性を考えても最大でも 100 名を上回らないようにすべきであろう。

重要なことは、国家安全保障局にエース級の人材を供給する慣行を定着させることである。そうした人材は各省とも限られており、短期的には各省の人事の圧迫要因となるが、中長期的には、国家安全保障局を経験し真の国家官僚としての見識を身につけた人材が各省庁に戻り、今度は各省において国家安全保障局のカウンターパートとして働いていくという好循環が期待できる。国家安全保障局だけでなく、防衛省、外務省等の国家安全保障に関わりの深い部門の人材に対する共通の教育プログラムを実施することも考えるべきである。

言うまでもなく、国家安全保障局長人事については特段の配慮が必要である。「谷内氏だから局長が務まっている」という評価もままみうけられるが、過度な個人ブランド化、神格化はかえって有害である。国家安全保障局長候補として、①国家安全保障に関する見識・経験②総理の信認③組織マネジメント経験④出身組織にとらわれない公平さ⑤各国のカウンターパートと互角に対応できる国際性、といった条件を満たす人材のプールが必要である。中長期的には国家安全保障局を経験した人材が局長以下の幹部に就任していくキャリアパスの確立が望ましい。

国家安全保障局次長については、現在事態対処・危機管理担当と外政担当の内閣官房副長官補が兼務することになっている。特に事態対処・危機管理に関しては、兼務による国家安全保障局との連結が期待されているが、災害対応などの一般的な危機管理については可能な限り副長官補/局次長への負荷を抑える必要がある。カウンターパートとの関係構築の重要性を考えれば、事態対処担当官房副長官補を兼務する局次長の海外出張もみとめていくべきであろう。

外政担当の副長官補を兼務する局次長は、副長官補として、歴史問題や国際文化交流など、国家安全保障と関連する副長官補としての役割を担う一方で、気候変動や経済交渉など、比較的国家安全保障との関連性が薄い分野も担当している。TPP 交渉で首席交渉官を別途設けたように、柔軟に役割分担を行っていく必要がある。

両局次長は、副長官補を兼務していることもあって、必ずしも局長の代理としての役割を果たしているとは言えないと指摘されており、総括審議官を格上げして局長代理的な位置づけにすることが望ま

しい。

国家安全保障局長と他国のカウンターパートとの緊密な連携が今後とも重要であることは論をまたない。局次長、審議官、参事官レベルでの連携もさらに強力に進めていく必要がある。国家安全保障局の高官になるような人材は、早い段階で他国の首脳補佐スタッフ組織のカウンターパートとの調整や連携を経験しておくことが望ましい。局長より下位レベルでの交流や関係はあまり表にみえないが、国家安全保障局の内外での存在感を高める上では、公表できるものについてはむしろ積極的にアピールすることも考えてよいのではないか。

提言 1 でも述べたように、今後内閣が替わり、政権が交代した場合も、国家安全保障局をうまく活かしていくことを考えるべきである。国家安全保障局長については、総理や政権との一体性が強く、政権交代時には交代が求められる可能性が高い。また、政権交代により、国家安全保障政策がある程度変化することは当然である。他方で、国家安全保障が非現実的な想定に左右されることは避けねばならず、政権を担う意欲のある政党は国家安全保障についてある程度の共通感覚（コンセンサス）を確立する必要がある。国家安全保障会議やそのスタッフ組織があれば政策の持続性が担保されると期待する向きもあるが、政権を担う政治家に共通感覚がない中では、その時々国家安全保障局が過度の政治化を余儀なくされ、政策の振れ幅をより極端なものにしてしまうおそれがある。個人的な関係で選んだ国家安全保障局長が、総理の信認以外の資質を欠く、といったことは避けねばならない。また、審議官以下の人事が政治化することは望ましくなく、基本的には適材適所を貫きつつ、官庁ローテーションとして行われるようにすべきである。

短命政権が続く場合には、幹部職員が頻繁に交代し、組織記憶が損なわれる可能性が否定できない。逆に、一時期事務の内閣官房副長官がそうであったように、政権の経験不足を補うかたちで国家安全保障局の幹部任期が長期化することもあるかもしれない。いずれも一長一短あり、政権が短命化する場合は、国家安全保障局の組織的安定性と活力のバランスに顧慮する必要がある。

## 提言 7

### 一般的な事態対処・危機管理機能を別途強化しつつ、ハイエンド事態における国家安全保障会議の役割を明確化する

国家安全保障会議を危機管理のための枠組みとみなす傾向は根強く、2015年1月のシリア邦人人質事件でも、国家安全保障会議の役割に関心が集まった。そもそも、国家安全保障会議創設を後押ししたのも、2013年1月のアルジェリア邦人人質事件だった。しかし、国家安全保障のための戦略立案や政策統合と事態対処・危機管理は相当異質である。戦略立案・政策統合と事態対処・危機管理を区分し、国家安全保障会議は基本的に前者を扱うものであるとの認識を確立する必要がある。

阪神淡路大震災や地下鉄サリン事件、東日本大震災などを経て、日本では緊急参集チームから政府対策本部等にいたる危機管理に関する政府全体としての調整を行うメカニズムが整備されてきており、内閣危機管理監や内閣官房の事態対処・危機管理スタッフ（通称事態室）などが官邸における一次的判断や関係省庁との総合調整を行う体制が国家安全保障会議 / 国家安全保障局系統とは

独立して存在する。

英国でも同様の機能分化があり、NSCは危機管理を行う枠組みとはみなされていない。たとえば、2013年1月のアルジェリア人質事件に際しての、英国NSCの役割は事件の長期的な影響、戦略的観点からの影響を検討することであり、具体的な危機管理対応は外務連邦省、危機管理面での政府全体の調整はCOBR(Cabinet Office Briefing Room)と通称される危機管理会合で行われている。

したがって、一般的な危機管理機能強化に関しては、国家安全保障会議/国家安全保障局とは別系統で存在する事態対処・危機管理メカニズムの改善をはかるべきである。各種の政府対策本部への情報集約体制、通信等のインフラ面、危機管理広報のあり方などを改善し、従来以上に多様な事態を想定した訓練・演習を実施するべきだろう。政府全体としてだけでなく、各First Responderレベルでの対応能力強化も必要になる。特に今回のシリア人質事件のような海外事案では、事態室の国際部門の強化拡充と国家安全保障局とのさらなる連携の強化、外務省領事局の危機対応能力の充実が不可欠である。

通常危機管理における国家安全保障会議や国家安全保障局の役割は、主に各種事態の戦略的影響を検討することに限定される。ただし、国家安全保障と危機管理の境界は常に明瞭であるわけではない。内閣危機管理監と国家安全保障局長、内閣官房事態室と国家安全保障局がともに自分の担当とみなさず対応に遅れが生じることがないように、緊密に連絡をとりあうことが肝心である。情報部門の中には事態室と国家安全保障局への情報提供が重複していると指摘する声もあり、2つの組織系統の存在が非効率を生まないよう工夫する必要がある。組織的には、事態室を担当する内閣官房副長官補が国家安全保障局の局長を兼ねる形で連結されているものの、提言6で述べたように、一般的な危機管理については国家安全保障局次長/内閣官房副長官補の負担を限定し、国家安全保障局と事態室の審議官・参事官の一部を更に相互乗り入れさせるなど、組織的連結をより安定的なものにする工夫が求められよう。

一般的な危機管理事案を超え、特に自衛隊の海外展開や国内出動を含む事態になれば、国家安全保障会議が対処方針を決める必要がある。どのような段階で国家安全保障会議が招集されるのか、ハイエンドな有事における国家安全保障会議と事態対策本部の役割分担はいかなるものか、国家安全保障局と事態室の役割分担はどうなるのか、平素から実践的なウォーゲームを通じて思考実験しておくことが望ましい。まず事務レベルでウォーゲームを重ねた上で、総理はじめ関係閣僚が参加する実践的なシミュレーションを早急に実施すべきである。

一般的な危機管理事案についてもそうであるが、特に国家安全保障に関わる有事では、国際社会を味方につけ、相手国にシグナリングを行う上で、戦略的コミュニケーション、危機コミュニケーションがきわめて重要な役割を果たす。したがって、この分野についても国家安全保障会議/国家安全保障局による調整が不可欠になる。国家安全保障局に広報部門を置くことは広報機能の重複を招く意味で適当ではないだろうが、有事に際しては国家安全保障局、内閣官房事態室、官邸国際広報室、外務省外務報道官組織等がチームを形成して対応することになる。具体的なシナリオに基づく演習等を通じて、適切なチーム形成のあり方を検討し、有事のコミュニケーションに求められる能力を高めていく必要がある。

## 提言 8

### 国家安全保障会議とインテリジェンス部門の間での効果的なインテリジェンス・サイクルを確立する

危機管理機能同様、インテリジェンス機能についてもしばしば誤解が見られる。国家安全保障会議や国家安全保障局はインテリジェンスに関わる収集や分析そのものを実施する機関ではない。あくまでインテリジェンスのカスタマーとして、インテリジェンス部門に情報要求を出し、提供されたインテリジェンスを活用し、インテリジェンス部門が要求に応じているかどうかフィードバックして、インテリジェンス・サイクルを回すという現在果たしている役割が、インテリジェンス分野における国家安全保障会議 / 国家安全保障局の主たる機能であるべきであり、今後ともそうした役割を果たし続ける必要がある。

国家安全保障会議創設前は、各省庁からの情報提供が十分行われなかったのではないかと懸念もあったが、特に四大臣会合の構成員である防衛省と外務省はもとより、その他のインテリジェンス関係組織からも機微なものも含めて主要な情報、インテリジェンスが国家安全保障局に提供されるようになってきた。また、防衛省、外務省等の間での情報共有も格段に進展している。これは、根本的には国家安全保障会議が重要な意思決定が行われる場として、いわば事実上の意思決定機関として機能するようになった結果である。加えて、国家安全保障局情報班が窓口になってインテリジェンス部門に対して情報要求とフィードバックを綿密に行っていることが功を奏している。特定秘密保護法制定により必要な共有が円滑に行われる体制が整備されたことの効果も大きい。ようやく回り始めた国家レベルでのインテリジェンス・サイクルを後退させず、さらに実効性の高いものに育てていく必要がある。

そのために重要なのは、国家安全保障会議や首相の必要に応える国家レベルでの評価 (national assessment) 機能を充実させていくことである。国家安全保障局情報班は、提供されたインテリジェンスや情報の整理はするが、それらを突き合わせて評価する機能を果たすわけではない。一義的にはインテリジェンス・コミュニティが取り組むべき課題であるが、国家安全保障会議や国家安全保障局等ユーザーである政策部局にとって使いやすいかたちで評価がまとめられることになるよう、インテリジェンス・コミュニティと国家安全保障局の間で率直に議論を重ねることが望ましい。各組織の情勢ブリーフィングがその後の事態の推移に照らして分析が的確だったかどうか、政策判断と情報の関係はどうだったかを検証できるようにすることも、インテリジェンス・サイクルの質を高める上では必要だろう。

国家レベルでの評価機能の強化は「情報の政治化」を防ぐ上でも不可欠である。現在のように政策部局と独立した評価機能が弱いまま、情報、インテリジェンスが政策部局に提供される体制では、政策部局の方針に沿わないインテリジェンスが無視されたり、方針に沿うように曲解されたりということが起こるおそれがある。これまでのところ、国家安全保障局からインテリジェンス部門に対して行われるフィードバックは、情報要求に対しどこまで掘り下げた答えになっているかという観点を意識した形で行われており、「情報の政治化」を招くようなものとは言えないが、これを制度的に担保する意味でも、政策部局の情報要求に応えつつも政策部局から独立した評価機能を確立することが不可欠である。加えて、関係閣僚や国家安全保障局のスタッフには、引き続き、政策的立場にとられずインテリ

ジェンスを尊重する姿勢と共に、インテリジェンス部門の能力向上を促すような、質の高いフィードバックを行う機能の向上が求められよう。

他にも、個別の情報収集能力をどのように強化するか、防諜機能をいかに向上するか、独立した対外情報機関をどうするか、他国とのインテリジェンス協力をいかに進めるか等について、インテリジェンス部門の課題として検討していく必要がある。

## 提言 9

### 政策と専門知識の相互作用を促進し、外部の専門家の知見を体系的に活用する

国家安全保障局には民間から数名が採用され、それぞれの専門性を活かして一定程度の役割を果たしている。他方で、民間人は必ずしも行政実務に精通しておらず、ルーティン的な日程調整等をこえた省庁間の意見調整を担うには相当の経験を要するだろう。これまでの例をふまえて、効果的な民間人登用のあり方を見定める必要がある。

国家安全保障局はそもそも小規模な組織であり、民間登用の常勤スタッフ数は少数にとどまるものと考えられることから、むしろ優先されるのはより柔軟に外部の専門家のアイデアや情報を活用する方途を考へることだろう。2013年の国家安全保障戦略、防衛大綱策定では、有識者会議で草案の骨子が検討されているが、今後は中長期的な戦略課題について、戦略文書策定時にとどまらず、日常的に外部の有識者からインプットを得る仕組みを体系的に発展させていくことが望ましい。国家安全保障局顧問制度は、顧問が国家安全保障局長の個人的助言者としての役割を果たすとともに、顧問を結節点として民間の研究者をネットワーク化し、共同の調査・研究を進めるという発想で設置されたものであり、特に後者の機能のさらなる強化が必要である。顧問制度を一つの選択肢として活用しながら、必要に応じて、国家安全保障局が機動的に外部の知見を吸収できる多様な経路を構築していくべきであろう。

外部専門家の活用で問題なのは、政策と専門知識との間で効果的なサイクルが確立していないことにある。インテリジェンス・サイクル同様、①国家安全保障局がどのようなアイデアや情報が欲しいのか要求を具体的に示す②要求に応じて外部専門家が成果物をまとめ提出する③成果物が要求に応えるものであったかどうか、国家安全保障局からフィードバックする、といった形でのサイクルの形成、相互作用の促進が必要である。特定テーマについての報告書作成委託、公募等による自主的な提言の奨励、国家安全保障局とシンクタンクによるワークショップの共催、特定政策についての意見交換会の実施等を、目的志向かつより体系的に実施していくことを考えるべきであろう。



## 【第二部】

# 国家安全保障会議の現状と評価

## 1. 分析の視角：国家安全保障機構の中の国家安全保障会議

本報告書の分析では、閣僚級会議体としての国家安全保障会議を頂点とし、それを支える専従のスタッフ組織である国家安全保障局、幹事会等の省庁間調整メカニズム、総理の個人的補佐役としての国家安全保障担当総理大臣補佐官等で構成される関連制度に焦点をあてる。国家安全保障会議が機能しているかどうかは、こうしたシステムを総体として評価する必要がある。

加えて、内閣の広い意味での安全保障機能（危機管理機能を含む）を担っているのが国家安全保障会議システムの制度・組織だけでないことに留意が必要である。事態対処・危機管理機能については、内閣危機管理監や内閣の事態対処・危機管理スタッフ、各種対策本部などが、情報機能については、内閣情報官や内閣情報調査室、内閣情報会議や合同情報会議などが、国家安全保障会議システムの制度・組織と密接に相互作用しつつも別系統で存在している。これら広い意味での安全保障機能を担う内閣の制度を総称して「内閣安全保障機構」（千々和泰明氏）と呼ぶことができよう。国家安全保障会議のパフォーマンスは、それ以外の内閣安全保障機構との関連で見えていくことも必要である。

さらに言えば、国家安全保障会議や国家安全保障局などの関連制度はそれ単独で役割を果たすわけではなく、外務省や防衛省などの関係省庁の所掌や資源を前提としたうえで、その戦略的な方向づけをはかるものである。したがって、国家安全保障会議システムの制度・組織が強化される一方で、各省庁が機能不全に陥り、政府全体としての国家安全保障機能がむしろ低下している、ということになってしまえば意味がない。国家安全保障

会議を評価する場合、政府全体として付加価値が高まっているのかどうか、各省庁との役割分担が適切に行われているかどうか、という視点も必要である。国家安全保障会議に対する評価は、内閣や内閣補佐機構のみならず関係省庁を含む国家安全保障に関わる政府諸機関の総体（いわば国家安全保障機構）との関わりの中で検討しなければならない。

## 2. 国家安全保障会議創設の背景、創設までの経緯

国家安全保障会議創設に関する有識者会議の冒頭で、安倍総理は、国家安全保障会議の創設を目指す理由を以下のように述べている。

我が国の平和と独立を確保し、国民の生命・財産を守ることは、政府の最も重要な責務であります。我が国を取り巻く安全保障環境は一層厳しさを増している中、内閣を挙げて、我が国の外交・安全保障体制の強化に取り組む必要があります。

そのための施策の重要な一環として、外交・安全保障政策の司令塔となる「国家安全保障会議」を設置することで、内閣総理大臣を中心として、外交・安全保障に関する諸課題につき、戦略的観点から日常的、機動的に議論する場を創設し、政治の強力なリーダーシップにより迅速に対応できる環境を整えたいと考えております<sup>1</sup>。

なぜ外交・安全保障政策の司令塔があらためて必要だったのか。別言すれば、安全保障会議等の既存の制度には何が欠けていたのだろうか。

国家安全保障会議の前身は安全保障会議であり、さらにその起源は1954年7月施行の防衛庁

1. 国家安全保障会議の創設に関する有識者会議第一回会合 安倍晋三総理冒頭あいさつ、2013年2月15日、[http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/actions/201302/15ka\\_yusiki.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/actions/201302/15ka_yusiki.html)。

設置法で設置が決まった国防会議に遡る<sup>2</sup>。国防会議の構想段階では、旧軍関係などの民間有識者も構成員とし、強力な事務局を持つものとする案もあった<sup>3</sup>。現実の国防会議は、国防の基本方針や防衛計画の大綱、防衛出動の可否などについて慎重審議する文民統制確保の枠組みとして機能していくことになる。1986年7月の国防会議の安全保障会議への改編では、「重大緊急事態」への対処等が審議事項に加えられ、その後有事法制整備や国際平和協力活動の本来任務化の際に審議事項が追加されたものの、文民統制機能確保のための枠組みとしての安全保障会議の性格にはほとんど変化がなかった。国会答弁で菅官房長官が「(安保会議の)議題は報告を受けて了承するものが多く、結果として短時間で終わる会合が多かったということは事実であります。」と述べているように<sup>4</sup>、安全保障会議での審議は基本的に低調であり、実質的な検討や決定が行われる場というよりは、正当性を付加するための手続きとして機能していた。

国家安全保障に関する司令塔の機能・役割について、第一次安倍政権で設置された「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」の報告書は、①外交・安全保障の重要事項に関する基本方針②複数の省庁の所掌に属する重要な外交・安全保障政策③外交・安全保障上の重大事態への対処に関する基本方針、という3項目に整理している。①の機能・役割は、安全保障会議のように防衛力整備についてだけでなく、総理のリーダーシップの下で総合的、長期的視点での戦略形成を実現すること、②の機能・役割は省庁をまたがる複雑な問題について調整したり政策を統合したりする枠組みを構築すること、③の機能・役割は平素から対処方針を検討し、実際事が起こったときにも

円滑に対応すること、と言い換えることができよう。

こうした司令塔機能が必要になった根本の動因は、戦略環境や安全保障認識の変化である。中国が軍事力を増強するとともに、高圧的な対外行動をとり、北朝鮮が核・ミサイル能力を向上するなど日本が置かれた戦略環境は厳しさを増している。サイバーや宇宙、国際テロ、各種の国際平和協力活動など新しい安全保障課題も顕著になっている。

戦略環境が厳しさを増し、また課題が多様化する中で、日本の相対国力は伸び悩んでおり、日本にとって長期的な展望をもってより賢明に行動し、資源配分を大胆に変えていくことが不可欠になっている(→上記①の機能・役割)。さらに、国家安全保障課題の多くは、一つの省庁では対応することが難しく、外務省、防衛省をはじめとする関係省庁の政策を統合し、調整することが欠かせない(→上記②の機能・役割)。また、北朝鮮のミサイル発射や核実験、限定的なテロ事件といった従来の危機管理事案を超えて国家安全保障の根幹に関わる事態が発生する可能性も否定できない(→上記③の機能・役割)。加えて、グレーゾーンと言われるように、近年では平時と有事の境界が不分明であり、事態の推移に応じて適切に判断を下し、切れ目なく対応する体制を強化することも必要になっている(→上記③の機能・役割)。いずれについても、日常的に情勢認識を共有し、適切に調整や意思決定できる体制が必要であり、それには首相の主導性を背景にして割拠性を乗り越えることが不可欠になる。

さらには、主要国が米国のNSCシステムを模倣する形でNSC的制度やそのスタッフ組織を整備するようになっており、同盟国である米国とのコミュニケーションを強化し、その他諸国のNSC的組織とのネットワーク形成をはかる上でも、日本にお

2. 国家安全保障会議創設までの経緯、国防会議、安全保障会議の歴史については、松田康博・細野英揮「日本・安全保障会議と内閣官房」松田康博編『NSC 国家安全保障会議』(彩流社、2009年)第8章、千々和泰明『変わりゆく内閣安全保障機構』(原書房、2015年)に詳しい。

3. 佐道明広『戦後日本の防衛と政治』(吉川弘文館、2003年)、41—49頁。

4. 第185回参議院国家安全保障に関する特別委員会会議録第三号、2013年11月18日(菅義偉国務大臣発言)。

いてそのカウンターパートとなる制度や組織が必要であった。2006年の自民党総裁選で国家安全保障会議創設を公約に掲げた際、安倍氏は「(日米の)政府レベルの対話を定期的、戦略的に行っていく必要がある。ホワイトハウスと官邸がそうした対話を行えるよう、米国のNSCのような組織を官邸に作っていかねばならない」と語っており、同会議創設がカウンターパートとの関係強化につながるとの認識を抱いていた<sup>5</sup>。その背景には、安倍氏が官房長官としてハドリー米国国家安全保障担当大統領補佐官と緊密に協議した経験があったとされる<sup>6</sup>。

安全保障会議も、上記①の機能・役割については防衛大綱の審議、③の機能・役割については武力攻撃事態や重大緊急事態の審議、それらを通じて②の機能・役割についても限定的に担うものではあった。だが、幾度かの手直しにもかかわらず、安全保障会議がこうした司令塔としての機能・役割を担う実質的、機動的な枠組みとして活動することはなく、米国等のNSC的制度のカウンターパートとしての役割を担うこともなかった。

「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」報告書は、安全保障会議の機能不全の原因を審議事項が極めて限定されていたこと、構成員が多かったことに求めている。逆に言えば、日常的かつ機動的に国家安全保障を検討する司令塔機能を形成するには、審議事項を拡大するとともに、構成員を官邸及び安全保障に直接関係する少数の閣僚に絞る限定された閣僚会議を設置すればよい、ということになる。実際、同報告書や第一次安倍政権でまとめられた法案の焦点は国家安全保障に関する重要事項を審議事項とし、機動的かつ実質的な協議を行う四大臣会合を設置することにあった。

この時点でこうした少数閣僚による会議体の制

度化が実現していたならば、審議の実質性を高める一定の効果をもったかもしれない。他方で、小泉政権や民主党政権では、イラクへの自衛隊派遣問題や米軍再編問題などの重要事項について、官房長官、外務大臣、防衛大臣が集まって方針を協議するインフォーマルな三大臣協議で実質的な検討が行われており<sup>7</sup>、少数閣僚会議の制度化がそれ以上の付加価値を生む存在になりえたかどうか疑問である。

無論、会議の常設化により、状況対応型ではなく、より先取的な議論が行われた可能性はある。その場合も、政策選択肢の提示や省庁間調整、政策実行状況のフォローアップなどを担う強力な事務局、事務レベルの省庁間調整メカニズムが置かれなければ、政策を動かす実効的な機関とはならなかったのではないかと。

その点、「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」報告書が、恒常的な事務局を置くとしつつも、「効率的で簡素なものとし、少数精鋭のスタッフで構成」するとし、専任10－20名程度とするなど、強力な事務局を置くことを想定していなかったことは問題だった。また、事務レベルでの省庁間調整メカニズムの重要性についても顧慮されていない。さらに問題だったのは、第一次安倍政権の法案では、「会議に、会議の事務を処理させるため、事務局を置く。」となっており、事務局が総合調整権を有する内閣官房の外に置かれることになっていたことである。会議体を支える事務レベルの機能が比較的弱く設計された背景には、関係各省の強い抵抗があったとされる。

その後、第一次安倍政権が退陣、続く福田康夫政権で、法案は審議されることもなく廃案となる。官房長官、外相、防衛相が一層緊密に協議することで国家安全保障会議に求められた機能を事実上果たしていくものとされた。その後、民主党政

5. 「官邸に『国家安全保障会議』日米同盟強化が主眼」朝日新聞、2006年8月25日。

6. 同上。

7. 柳沢協二『検証 官邸のイラク戦争一元防衛官僚による批判と自省』(岩波書店、2013年)。

権でも、2010年末に策定された防衛大綱で、「安全保障会議を含む、安全保障に関する内閣の組織・機能・体制等を検証した上で、首相官邸に国家安全保障に関し関係閣僚間の政策調整と内閣総理大臣への助言等を行う組織を設置する。」と明記するなど、官邸の国家安全保障機構を見直す動きがあった。しかし、民主党内閣はその後、参議院選挙の敗北で政権基盤が弱体化した上、震災復興や原発事故対応への集中を余儀なくされる。

国家安全保障会議の創設が再度本格的なアジェンダとなったのは、第二次安倍政権においてである。安倍首相は、菅義偉内閣官房長官を国家安全保障強化担当大臣に任命、2013年2月には自らが議長である「国家安全保障会議創設に関する有識者会議」を設置した。有識者会議での検討をふまえて法案作成作業が進められ、2013年6月7日に国家安全保障会議設置法案が閣議決定され、国会に提出される。国会では、民主党の修正案と与野党の修正協議を経て、主要な与野党が共同の修正案を提出し、自民、民主、公明、維新、みんな、改革の賛成で法案が成立した（2015年9月に成立した平和安全法制による改正前の国家安全保障会議設置法を、以下「設置法」と呼ぶ）。これをうけて、2013年12月4日に国家安全保障会議が発足し、2014年1月7日はそのスタッフ組織である国家安全保障局が内閣官房に設置された。

### 3. 国家安全保障会議の現状

#### 《3つの閣僚級会議体》

日本の国家安全保障会議は、設置法上、九大臣会合、四大臣会合、緊急事態大臣会合という

3種の閣僚級会議体で構成されている。いずれの会議体も、わが国の安全保障に関する重要事項を審議し、総理大臣に対して建議を行う諮問機関との法的位置づけであり、その点は前身の安全保障会議と同じである。

このうち九大臣会合は、文民統制に関する慎重審議という安全保障会議の機能を継承したものであり、構成員も安全保障会議のそれを踏襲している<sup>8</sup>。国防の基本方針や防衛大綱、武力攻撃事態や周辺事態への対処等の国防に関する重要事項を審議する（設置法第2条第1項第1－8号）。九大臣の審議事項には「その他国家安全保障に関する重要事項（設置法第2条第1項第11号）」が新たに加えられた。何が本事項に該当するかはその時々的情勢に応じて総理が大所高所から判断するとされ、国会審議ではエネルギー安全保障などが候補として挙げられた<sup>9</sup>。

国家安全保障に関する外交・防衛政策の司令塔機能を主として担っているのは新設の四大臣会合である。国家安全保障会議の創設に関する有識者会議でも「今回の構想においては明らかに四大臣会議が肝の肝である」と指摘されていた<sup>10</sup>。議長である内閣総理大臣の下、四大臣会合の法定議員は、外務大臣、防衛大臣、内閣官房長官とされており、「国家安全保障に関する外交政策及び防衛政策の基本方針並びにこれらの政策に関する重要事項（設置法第2条第1項第9号）」を審議する。

四大臣会合は、戦略的な視点から国家安全保障に関する基本的な方向性を定める場であり、平素から機動的・定例的に開催され、実質的な議論を行う。定例的会合の開催は2週間に1回程度を目安としているが、後述するように実際にはそれ以上の頻度で開催されている。

8. 総理（議長）、総務大臣、外務大臣、財務大臣、経済産業大臣、国土交通大臣、防衛大臣、内閣官房長官、国家公安委員会委員長。総理に事故があるときに臨時に職務を代行する大臣としてあらかじめ指定された国務大臣（副総理等）がこれらに含まれない場合は当該国務大臣も議員となる。

9. 第185回参議院国家安全保障に関する特別委員会会議録第二号、2013年11月13日（菅義偉国務大臣発言）。

10. 「国家安全保障会議の創設に関する有識者会議（第5回）会合議事要旨」首相官邸、2013年5月9日、[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ka\\_yusiki/dai5/gijiyousi.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ka_yusiki/dai5/gijiyousi.pdf)。

同じく新設された緊急事態大臣会合は、「重大緊急事態への対処に関する重要事項（設置法第2条第1項第10号）」について審議する。重大緊急事態について高度に政治的な判断を求められる重要事項等について審議し、特に緊急に対処する必要があると認めるときは、事態対処について迅速・適切な措置を総理に建議することができる」とされている。総理、官房長官のほか、事態の種類に応じてあらかじめ総理が指定した大臣で構成される。あらかじめ指定された国務大臣について、有識者会議の説明資料は下記のように例示している<sup>11</sup>。

**\* 領海侵入・不法上陸事案**

法相、外相、国交相、防衛相、  
国家公安委員会委員長

**\* 放射能物質テロ事案**

総務相、法相、外相、経産相、厚労相、国交相、  
環境相、防衛相、国家公安委員会委員長

**\* 大量避難民事案**

法相、外相、財務相、厚労相、農水相、国交相、  
防衛相、国家公安委員会委員長

メンバーシップの固定化はある程度必要としても、今日の安全保障課題は多様であり、また時とともに変質しうるため、過度な固定化は避け、柔軟な運用を可能にすることが望ましい。この点、設置法はいずれの会議体においても、議長である総理の判断により他の国務大臣を会議に参加させることができるとしている（設置法第5条第3項）。また、議員の不在時、緊急の場合等のやむを得ない事由がある場合、あらかじめ指定された副大臣が職務代行できる（設置法第5条第4項）。

閣僚である議員以外の関係者では、内閣官房副長官及び国家安全保障担当総理大臣補佐官は「会議に出席し、議長の許可を受けて意見を述べ

ることができる」ことが設置法に明記された（設置法第8条第1項）。また、議長が必要とみとめるときは、統合幕僚長その他の関係者を会議に出席させ、意見を述べさせることもできる（設置法第8条第2項）。

**《国家安全保障会議の開催状況》**

2015年11月17日現在、創設から2年弱で、四大臣会合は50回、九大臣会合は21回開催されている（四大臣会合と九大臣会合の開催状況と議題は巻末資料を参照）。安全保障会議時代の近年の開催実績が2013年に12回（12月3日の安全保障会議としての最終会合までの11か月）、2012年に8回、2011年は6回であったのと比較して、国家安全保障会議の開催頻度は顕著に増大している。

特に国家安全保障に関する外交・防衛政策の司令塔として新たに創設された四大臣会合は原則月2回定例的に開催され、また必要に応じてアドホックにも開催されている。開催時間は40分から1時間程度であり、極めて限られた時間で行われていた安全保障会議と比べて実質的な議論が行われる時間が確保されている。安全保障会議の機能を継承した九大臣会合も、この間に、防衛力整備に関わる事案（国家安全保障戦略含む）、海賊対処行動や南スーダンPKO等の自衛隊の運用に関わる事案、また防衛装備移転三原則や特定秘密保護法など文民統制に関わりが深い事案が相次いだことから、比較的高頻度で開催されている。ただし、九大臣会合が事前にコンセンサスが得られた段階で議案を審議する形式的な会合であることは近年の安全保障会議時代同様であり、実質的な審議を行う四大臣会合との役割分担が明確になったことで、よりコンパクトに開催されるようになったと指摘されている。

他方で、緊急事態大臣会合は一度も開催され

11. 内閣官房国家安全保障会議設置準備室『『国家安全保障会議』について（説明資料）』国家安全保障会議の創設に関する有識者会議（第6回）資料、首相官邸、2013年5月28日、[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ka\\_yusiki/dai6/siryou1.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ka_yusiki/dai6/siryou1.pdf)。

ていない。この間発生したエボラ出血熱、鳥インフルエンザ、御嶽山噴火、広島土砂災害等については、国家安全保障に関わる緊急事態とは性格が異なることから、国家安全保障会議ではなく、関係閣僚会議が開催されている。2015年1月に発生したISILによるシリア邦人人質事件でも、政府全体としての対応は関係閣僚会議と官邸対策室によって行われた（第三部事例研究参照）。ただし、人質殺害映像公開前の1月23日と公開後の2月1日に四大臣会合が開催され、外交・安全保障の観点からの検討を行っている。2015年3月に発生し邦人も犠牲になったチュニジアの首都チュニスでのテロ事案では国家安全保障会議は開催されていない。

そもそも緊急事態大臣会合の開催を要する重大緊急事態の敷居は極めて高く、よほどのことがなければ開催されない仕組みになっている。「重大緊急事態」条項は、安保会議設置法からあり、「我が国の安全に重大な影響を及ぼすおそれがあるもののうち、通常の緊急事態対処体制によっては適切に対処することが困難な事態」とであると定義されている。他方で、緊急事態大臣会合が開催される場合には、その「建議」は非常に重い位置づけを得るものとみられている。

なお、九大臣会合については、安全保障会議同様、総理からの「諮問」に対して国家安全保障会議として「答申」を決定するという形で結論を示すことが通例である。これに対して、四大臣会合においては、諮問及び答申という形式はとらずに、議長である総理が設定した議題について閣僚が議論し、その議論の結論として総理が示した見解に基づき、関係省庁が政策を実施していくという、より実質的な議論が行われる会議の形態をとっている。

#### 《四大臣会合の実態》

3つの会議体のうち国家安全保障会議創設にあ

たって最も重視され、国家安全保障に関する外交・防衛政策の司令塔とされる四大臣会合はどのように運営されているのか。

四大臣会合の開催状況と議題は巻末資料の通りである。月2回の定期的な会合は隔週で開催されている。通常閣議その他国務や国会審議が入らない夕方に行われる。それ以外にもウクライナ危機のような国家安全保障の観点で検討を要する不測の事態が発生した際はアドホックに開催されている。

四大臣会合には、法定のメンバーである総理、官房長官、外務大臣、防衛大臣、そして第二次、第三次安倍内閣においては副総理である麻生財務大臣が議員として常時出席する。加えて、防衛装備移転三原則では経済産業大臣、防衛生産・技術基盤では経済産業大臣と文部科学大臣、サイバー安全保障では国家公安委員長など、議題に応じて関係大臣が臨時的議員として出席している。なお、第二次、第三次安倍内閣においては、麻生氏は副総理として四大臣会合に出席する場合もあれば、財務大臣として出席する場合もある。どちらの根拠も設置法第5条第3項に基づく。なお、九大臣会合に関しては、副総理が出席者として明文化されている（設置法第5条第1項第1号）。設置法にある、議員不在時にあらかじめ指名された副大臣が職務代行できるとの規定（設置法第5条第4項）は、国内出張や緊急事態の現場対応等により東京を離れており、かつ、「緊急の場合その他やむを得ない事由のある場合」に限るとされている。常時出席メンバーが外国出張等の関係で出席できない場合には、その臨時代理となっている国務大臣が出席している。

その他、設置法に規定された関係者である内閣官房副長官（事務）、国家安全保障担当総理大臣補佐官に加え、設置法に例示されている統合幕僚長、その他にも国家安全保障局長、内閣危機管理監、内閣情報官、国家安全保障局次長、

外務省総合外交政策局長、防衛省防衛政策局長が関係者として通例出席している。

なお正式な会合ではないが、2014年4月7日に開催された、国家安全保障会議（四大臣会合）特別会合では、オーストラリアのトニー・アボット首相（当時）出席の下で「今後の日豪安全保障協力」についての議論を行っている。

四大臣会合は国家安全保障局長の司会で進められる<sup>12</sup>。最初に、その日のメインの議題について外務省総合外交政策局長が外交政策の観点で、防衛省防衛政策局長が防衛政策の観点で報告し、内閣情報官がインテリジェンスの観点からブリーフィングを行うのが典型的なパターンであるようである。また、事前に国家安全保障局が各省庁の見解や情報を総合し、国家安全保障局長が一元的にブリーフィングする場合もあるようだ。その後出席大臣を中心に意見が交わされ、最後に首相が方向性を示す流れになっている<sup>13</sup>。このメインの議題とは別に、ノンジャンルでの情勢ブリーフィングが行われる場合もあり、外務省総合外交政策局長、防衛省防衛政策局長、統合幕僚長からのブリーフィングに基づいて質疑が行われるという。また、1回の四大臣会合において複数の議題を扱う場合もあり、例えば、まず防衛装備移転等の決定を要する議題について経済産業大臣の出席も得て議論した上で、別の議題について通常の四大臣会合メンバーのみで審議する場合や、いわばメインの議題が2つある場合もあるという。

会議内容については、政府の行政文書管理ガイドラインに基づいて、発言者と発言の内容、会議の結論を含む「議事の記録」が作成されている<sup>14</sup>。四大臣会合の議論の結論のうち当該会合において特定秘密に該当すると確認されたものに

ついては、特定秘密に指定されている<sup>15</sup>。

国家安全保障会議発足時の防衛大臣だった小野寺五典衆議院議員によれば、安全保障会議が儀礼的な会議で自由な発言がなかったのに対して、国家安全保障会議の四大臣会合は、初めの頃こそどんなことを話せばいいのか模索段階で堅い面があり、各役所である程度発言内容を詰めることをしていたが、回数を重ねるにつれて、基本路線はあるものの閣僚が自分の意見や考えで発言するスタイルに変わっていたとのことである<sup>16</sup>。決められた紙を読むというよりも、そこから派生して重要なことを話すことが多くなったとのことであり、また安倍首相が四大臣会合での議論を引っ張っていたという<sup>17</sup>。

会合の内容についてはテーマの項目が公表されているのみで詳細は明らかにされていない。公表された項目からは、少なくとも（1）国家安全保障戦略や防衛装備移転三原則等重要決定事項の方針の策定や確認（2）ウクライナ危機のように高度に戦略的な事案やシリア邦人人質事件のような不測事態での基本方針の策定（3）重要国や重要地域に関する戦略的、中長期的観点からの検討（4）サイバーや宇宙など中長期的な課題の検討、が審議されていることがうかがえる。

関係者が国家安全保障会議創設の効果が出た事例として挙げるのが、2014年3月以降のウクライナ危機の対応である（第三部事例研究参照）。四大臣会合で集中的に検討が重ねられ、2014年9月のロシアへの追加制裁については直前の四大臣会合で方針を固めている<sup>18</sup>。防衛省・自衛隊がロシア軍の展開や軍事的視点からみたロシアの狙いを、外務省が関係国の交渉の真意を分析し、米欧との協調を維持しつつ、やや引いた独自の

12. 九大臣会合の司会も国家安全保障局長である。

13. 「NSC1年増員検討」読売新聞、2015年1月9日。

14. 菅義偉内閣官房長官記者会見 2015年1月7日、首相官邸ホームページ、[http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201501/7\\_a.html](http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201501/7_a.html)、2015年4月23日アクセス。

15. 「NSC1年増す存在感」朝日新聞、2015年1月8日。

16. 小野寺五典衆議院議員ヒアリング、2015年10月6日。

17. 同上。

18. 「NSC1年増す存在感」朝日新聞、2015年1月8日。

対ロ制裁につなげたとされる<sup>19</sup>。また、(3)については、総理の外国訪問や主要国首脳の日先立って関連するテーマでの審議が行われており、重要外交日程との連動がはかられているものとみられる。東シナ海や南シナ海など安全保障上注意を要する地域については定例的に状況報告も行われているようだ。

会議の議題については、総理や官房長官の関心事項や意向をふまえつつ、国家安全保障局長が外務、防衛両省の幹事と相談の上で案を作り、最終的には総理が決定する。

#### 《事務レベルの省庁間調整メカニズム》

四大臣会合を中核とする閣僚レベルの国家安全保障会議が文字通り司令塔として機能するには、省庁間調整を強力に行い、決定事項の履行状況をフォローアップする事務レベルのメカニズムが不可欠である。米国のNSCシステムでは、正式な閣僚会合の下に、大統領を除く閣僚級の長官委員会、副長官級委員会、次官補級の省庁間政策委員会という下位レベルの調整メカニズムが存在し、アジェンダ設定や政策オプションの検討、決定事項の履行状況の確認などを行う<sup>20</sup>。日本と同じく議院内閣制をとる英国のNSCシステムにおいても、次官級の事務レベル会合NSC(O)が同様の機能を担っている<sup>21</sup>。

同様に、日本の国家安全保障会議システムにおいても、事務レベルの省庁間調整メカニズムが閣僚レベルの四大臣会合を支えている。設置法には「会議の所掌事務について、議長及び議員を補佐する」幹事を置くことが明記されている（設置法第10条第3項）。安全保障会議時代にも、設置法施行令に幹事を置く規定があったものの、安全保障会議そのものの形式化に加えて、幹事を次官級としたために機動性を欠き、十分機能し

ていなかった。こうした反省から、国家安全保障会議の幹事は局長級とされた。なお、九大臣会合に関しては継続的な案件が多く、平素からの課長級の会合や文書による調整が中心になっているようである。緊急事態大臣会合については、これまでのところ会議自体の開催実績はないが、そもそも「緊急」に開催するとの性格からすると、幹事会を前置することは考えていない模様である。四大臣会合のような事務レベルの省庁間調整メカニズムにはよらず、それぞれの案件に応じた対応要領が整備されているという。緊急事態大臣会合は、国家安全保障会議の一形態であるが、政府の緊急事態対処のメカニズムの一環という性質もあるため、国家安全保障局と内閣官房の事態対処・危機管理担当スタッフ（通称事態室）が協力して事務レベルの省庁間調整を担うこととなるものとみられる。

局長級の幹事による会合（通称：幹事会）は、定例の四大臣会合が月2回開催されるのと同様に、月2回の開催が通例である。会議は国家安全保障局長が主催し、毎回の出席者は、国家安全保障局長、両局次長、外務省総合外交政策局長、防衛省防衛政策局長、統幕防衛計画（J5）部長、内調審議官、事態室審議官であり、次回の四大臣会合における資料の確認等を行う。四大臣以外の大臣が加わる場合にはその省庁の担当局長等が出席する。国家安全保障局長、両局次長、外務省総合外交政策局長、防衛省防衛政策局長、統幕防衛計画（J5）部長は、幹事会以外にも頻繁に非公式なミーティングを開催し、四大臣会合で充実した議論が行われるよう外交日程等を共有し、先々の四大臣会合のアジェンダについても検討しているようである。また、四大臣会合の議題以外についても、このような機会に日常レベルの問題意識の共有や政策の摺り合わせが行

19. 「NSC、情報収集を強化」日本経済新聞、2015年1月9日。

20. 吉崎知典「米国—国家安全保障会議（NSC）」松田康博編『NSC 国家安全保障会議』（彩流社、2009年）第1章。

21. Peter Hennessy, *Distilling The Frenzy* (Biteback Publishing, 2013), Revised and Updated Edition, chapter 6.

われている模様である。

また、四大臣会合での審議内容とは直接かわりない重要案件については、国家安全保障局長が関係省庁の局長を集めて議論したり、総理が指示した事項についてのフォローアップをしたりする関係省庁局長級会合も開催されている。

局長級の会合とは別に、地域別または機能別のテーマごとに課長級の調整枠組みが置かれており、装備移転といった問題もこうした中で検討・調整が行われている。定例の四大臣会合で議論されるテーマについては通例1-2カ月前、場合によっては数カ月前から課長級で検討が開始される。テーマによっては担当者（課長補佐級）の会合もアドホックに開催されている。局長級の幹事会同様、課長級会合、担当者会合でも、国家安全保障局が調整役としての役割を果たす。

従来から外務省と防衛省の間での意見交換は行われていたが、国家安全保障会議創設後は、国家安全保障局長、外務省総合外交政策局長、防衛省防衛政策局長が頻繁に顔を合わせるなど、様々なレベルで頻繁に意思疎通が行われるようになっており、意思疎通がさらに円滑になっていると外務省、防衛省の関係者の多くに評価されている。以前であれば、何か案件が発生するごとにアドホックに集まるか、個人ベースのつながりで対応していたものが、日常的に固定的なメンバーで集まるようになったため、他省庁の事情についての相互理解が進み、省庁間でのコンセンサス形成が容易になったとされる。他省庁が省内の積み上げで出してくる見解の背景が分からない、そもそも担当者が誰なのか分からない、といった以前の省庁間調整で起きがちだった事態はみられにくくなったという。他省庁に口を出される機会も増えたが、他省

庁に口を出す機会も増えており、総じて他省庁を巻き込まないといけないような政策を実現できるようになったと評価する向きが多い。各省庁が官邸の温度感を把握しやすくなったとの指摘もある。

なお、これらとは別に、設置法には事態対処に必要な調査・分析を行う枠組みとして事態対処専門委員会を置く規定がある（設置法第9条）。同委員会は官房長官を委員長に、総理が指名する局長級で構成される<sup>22</sup>。同委員会は安全保障会議時代の2003年に設置されたものであり、国家安全保障会議創設後も存続することになったが、国家安全保障会議の下ではこれまで一度も開催されていない。なお、各種の事態に対しては、内閣危機管理監を中心に国家安全保障局のメンバーを含めた関係省庁の局長級が昼夜を問わず機動的に集まって開催される会議によって対応する体制が構築されている（後述）。

#### 《国家安全保障局の役割》

国家安全保障会議を恒常的に支える事務局が、同会議発足にあわせて2014年1月7日に新設された内閣官房国家安全保障局である。安倍総理は国家安全保障局について、「国家安全保障会議を事務局として恒常的に支え、また、私の意を体して、国家安全保障政策の企画立案に当たるのが国家安全保障局」である、と述べている<sup>23</sup>。安全保障会議においては、会議の事務に特化する専門の事務局は設置されず、内閣官房副長官補（安全保障・危機管理担当）とそのスタッフの一部が事務局機能を担っていた。

内閣法第17条は、内閣官房に国家安全保障局を置くこと、同局に国家安全保障局長を置くこと、内閣官房副長官補を兼務する局次長2名を

22. 委員長である内閣官房長官以外の委員は次の通り。事務及び政務の内閣官房副長官、内閣危機管理監、国家安全保障局長、内閣官房副長官補、内閣情報官、内閣府政策統括官（防災担当）、総務省総合通信基盤局長、消防庁次長、法務省入国管理局長、外務省総合外交政策局長、外務省北米局長、財務省大臣官房審議官、財務省関税局長、文部科学省大臣官房長、厚生労働省大臣官房技術総括審議官、農林水産省消費・安全局長、経済産業省貿易経済協力局長、資源エネルギー庁次長、国土交通省大臣官房危機管理・運輸安全政策審議官、海上保安庁海上保安監、警察庁警備局長、原子力規制庁次長、防衛省防衛政策局長、防衛省統合幕僚監部総括官、防衛省統合幕僚長。

23. 第一回国家安全保障局顧問会議安倍晋三総理冒頭あいさつ、2014年6月18日。

[http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/actions/201406/18komonkaigi.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/actions/201406/18komonkaigi.html)

置くことを定めている。国家安全保障局が内閣官房におかれたことの制度的意味は大きい。第一次安倍政権時の法案では、国家安全保障会議に権限を奪われることへの関係省庁の懸念を反映して、事務局は内閣官房ではなく会議の下に置くとしていた<sup>24</sup>。また、第一次安倍政権時の「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」報告書が「事務局員は、専任10名－20名程度」とするなど、会議事務のみを行う小規模な組織となる可能性が高かった<sup>25</sup>。これに対して、国家安全保障局は、官房長官、官房副長官という内閣官房のラインに明確に位置づけられ、内閣官房の企画立案、総合調整機能を有することになった。規模の面でも第一次政権時の想定よりかなり大きな組織になった。こうした制度的背景は、創設以来国家安全保障局が強力な事務局として機能する前提になっている。

国家安全保障局ホームページは、同局の役割として以下の3点を挙げている<sup>26</sup>。

- (1) 国家安全保障会議を恒常的にサポート。内閣官房の総合調整権限を用い、国家安全保障に関する外交・防衛政策の基本方針・重要事項に関する企画立案・総合調整に専従。
- (2) 緊急事態への対処に当たり、国家安全保障に関する外交・防衛政策の観点から必要な提言を実施。(事態対処のオペレーションは、危機管理の専門家である内閣危機管理監等が引き続き担当。)
- (3) 関係行政機関等に対し、適時に情報を発注。また、会議に提供された情報を、政策立案等のために活用(情報の「総合整理」機能)。

言ってみれば、(1)は戦略形成・政策統合面、(2)は危機管理面、(3)は情報面での役割である。

このうち(1)の戦略形成・政策統合が国家安全保障局の中核的な役割である。国家安全保障会議のアジェンダを決めるのは最終的には総理であるが、通常は国家安全保障局が総理の意向や国際情勢等をふまえて素案を提示し、関係省庁と詰めていく。国家安全保障会議に向けて上述した事務レベルの各種省庁間枠組みを調整役としてリードすることは国家安全保障局の重要な役割である。

(2)の危機管理面での役割については、事態対処のオペレーションは内閣危機管理監や事態室が行うものの、事態の性質や推移によっては戦略的な含意をもつことがあるため、緊急事態発生時の事態対応に初期段階から関与し、外交・防衛政策の観点から必要な提言を行う。そのため、国家安全保障局長と内閣危機管理監、国家安全保障局と事態室の間では、平素からの緊密な連携がはかられている。例えば、国家安全保障局が主催する課長級の会合で事態対処に関わる議題が取り上げられる場合、事態室からも必ず出席する。他方で、事態室主催の関係省庁会議で対外関係に関わる事案が取り上げられる場合には国家安全保障局から必ず出席する。北朝鮮のミサイル事案などについては、事態室と国家安全保障局が共催することもある。

内閣としての危機管理機能全般については、第4節で後述する。

(3)の情報面での役割は、独立した機能というよりも、(1)の戦略形成・政策統合面での役割、(2)の危機管理面での役割を適切に遂行するために必要となる役割である。情報の収集や分析そのものは情報コミュニティその他の情報部門の役割であるが、情報のユーザーとして(あるいは本来的なユーザーである国家安全保障会議の代理として)、政策立案や判断の材料になる情報を情報コミュニティ等に発注し、それを整理・活用し、

24. 第一六六回国会 閣法第九三号 安全保障会議設置法等の一部を改正する法律案。

25. 「国家安全保障に関する官邸機能強化会議報告書」2007年2月28日。

26. <http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/anzenhosyou.html?nt=1>

さらには必要なフィードバックを行うことは国家安全保障局の役割となる（第5節で詳述）。

その他、後述するようにカウンターパートとなる他国のNSCスタッフ組織との関係構築も国家安全保障局の重要な役割である。加えて、国家安全保障局が平和安全法制作業のような特別プロジェクトをアドホックに担当することもある。平和安全法制作業については例外的な措置と説明されており、後述するように大部分の人員も別途配置されている。定例の四大臣会合も平和安全法制作業開始前と同じペースで実施されており、四大臣会合の本来の運用に支障が生じたわけではないようである。他方で、中長期的な観点での戦略検討のための人員の相当部分が法案作業に充てられており、この点クラウドイングアウト効果があったことは否定できない。今回の法制作業が例外措置で済むかどうかも予断を許さず、中長期的観点での戦略検討にしわ寄せがくることがないように注視していく必要がある。

### 《国家安全保障局の組織と運営》

国家安全保障局員には、総理や官房長官のリーダーシップの下で、出身省庁の利害にとらわれず国家全体の利益に基づいて安保政策の立案、調整を行うことが期待されている。出身省庁の垣根を超えた組織文化が育成されるかどうかは、国家安全保障局の成否を分ける試金石であり、谷内局長も、訓示で「出身官庁にとらわれず『国家官僚』の誇りと責任を持ってやってほしい」と述べたと報道されている<sup>27</sup>。各班とも異なる官庁の出身者が肩を並べて働いており、班長の下には班長とは出身の異なる企画官が置かれ、班長以下の局員は大部屋で働いている<sup>28</sup>。今回ヒアリングした関係者の多くが、国家安全保障局にはオールジャパンの組織文化が生まれており、局内の士気は高いと指摘する。

国家安全保障局には、2014年1月の設立時点で67名の人員が配置され、国家安全保障局長、外政担当と事態対処・危機管理担当の官房副長官官補が兼ねる2人の局次長、自衛官を含む3人の内閣審議官の下に「総括・調整班」「政策第1班」「政策第2班」「政策第3班」「戦略企画班」「情報班」という地域・機能別の6つの班が設置され、各班の班長は課長級職員である内閣参事官が務める。安全保障会議の事務局であった内閣官房の安全保障・危機管理担当部門（通称安危室）から移籍したのは数名で、大部分は外務省、防衛省を始めとする関係省庁から選抜された人材が新たに配置された。人員については各省の持ち出しが大半で、国家安全保障局設置に伴う定員の純増は局長ほか10名程度であった。

国家安全保障局設立時点での各班の役割分担は以下のとおりである。

**総括・調整班** = 局内調整、会議事務に関する企画立案、危機管理部門との連絡・調整、人事・会計等の官房業務

**政策第1班** = 米加欧豪印 ASEAN 等との戦略的連携等に関する政策立案（同盟体制の強化を含む）

**政策第2班** = 北東アジア、ロシアに関わる政策立案と個別事案における安全保障政策の調整

**政策第3班** = 中東、アフリカ、中南米等に関わる地域情勢、安全保障政策の立案（途上国に関わる能力構築等の個別課題も主に担当）

**戦略企画班** = 国家安全保障戦略、防衛大綱等中長期安全保障政策の基本方針の企画立案

**情報班** = インテリジェンス・コミュニティとの連絡・調整窓口、局内の資料・情報に関する企画立案・管理・保全

その後、2014年7月1日の集団的自衛権行使

27. 「NSC67 人の実働部隊」日本経済新聞 2014 年 1 月 26 日。

28. 同上。

を限定容認する憲法解釈変更の閣議決定を受け、国家安全保障局に関連法案作成チームが設置されることになった<sup>29</sup>。このチームは、谷内正太郎国家安全保障局長及び与党プロセスにおいて調整役を務める高見澤將林局次長と兼原信克局次長の下で、法制作業はもとより、関係省庁間の調整や国会質疑への対応も含め、幅広い分野で主導的な役割を担った。法案作成チームは総勢40人で、企画班、事態対処法制班、国際平和協力法制班の3班で構成された。企画班は、国家安全保障局創設時の6班のうち中長期戦略を担う戦略企画班の人員の多くを一時的にあてたものであり、省庁間調整等を担った。例外として宇宙とサイバーを担当していた数名の人員のみ業務とともに政策第3班に移された。その他2班は国家安全保障局とは別枠で新たに関係省庁から人員が出向しており、事態対処法制班は主に内閣官房事態対処・危機管理スタッフ（事態室）と防衛省から、国際平和協力法制班は主に外務省とPKO本部事務局からの人員が配置された。

2015年10月30日時点で、国家安全保障局の人員は約70名であり、出身構成は、防衛省から30数名（うち自衛官10数名）、外務省から20数名、その他、内閣情報調査室、警察庁、公安調査庁、経済産業省、国土交通省、財務省、民間から数名となっている。自衛官登用の必要性については、有識者会議等でも指摘されていたところであり<sup>30</sup>、航空自衛隊出身の長島純氏が、制服組初の内閣官房内閣審議官に就任した<sup>31</sup>。長島審議官（当時）は、ブリュッセル駐在武官や情報本部情報官を歴任し、軍事的な観点で意見具申しした<sup>32</sup>。各班にも自衛官がそれぞれ複数配置されている<sup>33</sup>。自衛隊出身の局員は軍事専門的な

観点から政策立案に寄与していると評価されている。

### 《国家安全保障局長》

国家安全保障局長は「内閣官房長官及び内閣官房副長官を助け、命を受けて局務を掌理する（内閣法第17条第4項）」。<sup>34</sup>初代の国家安全保障局長には、内閣官房副長官補や外務次官を歴任した谷内正太郎内閣官房参与が就任した。国家安全保障局長は国家安全保障局長としてスタッフを指揮し、幹事会等を通じた省庁間調整においても主導的な役割を果たす。加えて現職の谷内局長は、外交・安全保障に関する総理のアドバイザーとしての役割も果たしており、日中首脳会談実現の地ならしで訪中するなど特命で動くこともある。

米英をはじめとする各国の国家安全保障担当補佐官との会談等を通じて、各国のカウンターパートとの関係を構築することも、国家安全保障局長の重要な役割になっている。近年多くの主要国でNSC的な制度やそのスタッフ組織を整備するようになっており、外務省や防衛省がそうした組織との協議や意見交換を行うことは必ずしも容易ではなかった。今回日本政府が国家安全保障会議/国家安全保障局を創設したことにより、各国首脳を安全保障分野で直接補佐するスタッフ組織へのアクセスが強化された。米国等のカウンターパートとの会談では、戦略観の摺合せなど外交当局間とは異なる大所高所からの議論を行う。なお、谷内局長は内閣特別顧問（国家安全保障担当）を兼務しており、その英語表記をNational Security Advisor to the Cabinetとすることで、呼称面でも各国のカウンターパートと同輩であることが対外

29. 防衛省にも2014年7月1日の閣議決定と同日作業チームが発足している。法制作業の一部（邦人保護など自衛隊の動きに関わるもの）については、国家安全保障局ではなく防衛省が法制作業を担当した。

30. 「有識者会議における『国家安全保障会議』の運営に関する指摘」国家安全保障会議の創設に関する有識者会議（第6回）資料、首相官邸、2013年5月28日、[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ka\\_yusiki/dai6/siryou2.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ka_yusiki/dai6/siryou2.pdf)。

31. 2015年8月、制服出身の二代目の内閣審議官に陸上自衛隊出身の吉田圭秀氏が就任した。

32. 日本経済新聞2015年2月27日夕刊「外交・安保黒子が活躍」。

33. 「NSC67人の実働部隊」日本経済新聞2014年1月26日。

的に理解されやすくなっている。

国家安全保障局長就任以降谷内氏が会談したカウンターパートは以下の通りである。

米国：スーザン・ライス国家安全保障担当大統領補佐官

中国：楊潔篪国务委員

韓国：金寛鎮国家安全保室長

豪州：アンドリュー・シアラー首相上級補佐官（国家安全保障）

印：アジット・ドバル国家安全保障担当顧問、シヴシャンカー・メノン前顧問

露：ニコライ・パトルシェフ安全保障会議書記

英：キム・ダロック国家安全保障担当首相補佐官（当時）、マーク・ライアル＝グラント国家安全保障担当首相補佐官

仏：ジャン・オルティエズ大統領府首席外交補佐官（当時）

独：クリストフ・ホイゲン外交・安全保障担当首相補佐官

イスラエル：ヨッシー・コーヘン国家安全保障会議議長

モンゴル：ツァガンダリ・エンフトゥブシン国家安全保障評議会事務総長

ヨルダン：アブドゥッラー・ウレイカート国王顧問・国家政策評議会議長

ポーランド：スタニスワフ・コジェイ国家安全保障局長官

エジプト：ファイザ・アブルナガ安全保障担当大統領顧問

谷内局長の主な海外出張実績は、表1の通りである。

なお国家安全保障局長だけでなく、局次長、審議官、参事官レベルでも各国のカウンターパートとの関係構築が進んでおり、日常的に緊密な連携をはかっている。

表1 谷内国家安全保障局長海外出張実績

出張地	出張期間
ワシントン	2014.1.17 - 18
ロンドン	2014.1.19 - 20
ベルリン	2014.1.20 - 21
ブリュッセル	2014.1.21 - 22
パリ	2014.1.22 - 24
ニューデリー	2014.1.24 - 27
ソチ	2014.2.7 - 9
モスクワ	2014.3.12 - 15
アムステルダム	2014.3.23 - 26
モスクワ	2014.5.4 - 6
オークランド	2014.7.6 - 7
キャンベラ	2014.7.7 - 9
ソウル	2014.10.21 - 22
北京	2014.11.6 - 7
北京	2014.11.9 - 11
ブリスベン	2014.11.13 - 17
ワシントン	2015.3.15 - 19
ワシントン	2015.4.27 - 5.1
モスクワ	2015.7.6 - 7
ロンドン	2015.7.7 - 9
北京	2015.7.16 - 18
ウランバートル	2015.7.18 - 20
ホノルル	2015.8.14 - 16
ニューヨーク	2015.9.26 - 10.1

#### 《国家安全保障局次長》

内閣法は「国家安全保障局に、国家安全保障局次長二人を置く（内閣法第17条第6項）」と定め、同局次長は「国家安全保障局長を助け、局務を整理するものとし、内閣総理大臣が内閣官房副長官補の中から指名する者をもって充てる（内閣法第17条第7項）」としている。3人の官房副長官補のうち、事態対処・危機管理担当と外政担当の官房副長官補が国家安全保障局次長に指名される<sup>34</sup>。初代の局次長には、防衛省出身の高見澤将林官房副長官補（事態対処・危機管理担当）と外務省出身の兼原信克官房副長官補（外政担当）が就任した。

局次長が内閣官房副長官補を兼務することに

34. 事態対処・危機管理担当の官房副長官補は、国家安全保障局創設以前は安全保障・危機管理担当とされており、前身である内閣安全保障室長以来防衛省（省昇格以前は防衛庁）出身者が就任している。外政担当の官房副長官補には、前身である内閣外政審議室長以来外務省出身者が就任している。

なったのは、国家安全保障局と官邸における事態対処・危機管理部門と外政部門のつなぎ役としての役割が期待されたためである。特に国家安全保障局と事態対処・危機管理部門の接続の必要性については、制度設計にあたって強く意識されており、有識者会議でも『国家安全保障会議』の事務局と内閣危機管理監の間をつなぐ役割が非常に大事である。安全保障・危機管理担当の内閣官房副長官補が事務局次長を兼ねることにより、その役割を果たすべきである。」と指摘されている<sup>35</sup>。兼務する局次長は、固有の任務を有していることから、局の業務と重なるような場合において、いかにその優先順位を調整するかについては、緊急性、代理の活用の適否等を勘案した検討が必要であろう。なお事態対処担当の官房副長官補は、海外出張しない慣行になっている。例外を認めようとする考えもあるものの実現にいたりおらず、兼務する局次長の活動の制約要因になっている。

国家安全保障局次長は、兼務する内閣官房副長官補としての立場でそれぞれ国家安全保障局の所管外の事務も担当している。高見澤局次長は、官房副長官補としては事態室のスタッフを率いて事態対処や危機管理に関わる企画立案や総合調整を行っており、加えて内閣サイバーセキュリティセンター（2015年1月に内閣官房情報セキュリティセンターを改組）のセンター長としてサイバーセキュリティを政府全体として推進する責任者でもある。兼原局次長は、外政担当の官房副長官補として、アジア文化交流懇談会など官邸における外政案件を幅広く担当している。河野談話の検証作業や「20世紀を振り返り21世紀の世界秩序と日本の役割を構想するための有識者懇談会（21世紀構想懇談会）」の事務局をつとめるなど、歴史認識問題に関連した活動が特に目を引くところ

である。

兼務する官房副長官補としての役割に規定される面はあるものの、両局次長の担当はかなり柔軟であり、相互に補完し合っている。一方、両局次長は、官房副長官補としての独自の役割が求められる分野を優先せざるを得ない場合もあり、その意味で国家安全保障局長の代理を常に果たせるとは限らないという事情もある。

#### 《国家安全保障局顧問》

国家安全保障局には国家安全保障局長が委嘱した特別顧問・顧問が置かれている。谷内局長の発案によるもので、山内昌之東京大学名誉教授が座長、恒川恵市政策研究大学院大学特別教授が座長代理に就任、自衛隊OB、地域研究者、歴史研究者、財界人から成る13名の特別顧問・顧問が任命された。2014年6月18日に開催された第一回会議には安倍首相も出席し、冒頭あいさつで「国家安全保障局が、重要政策を企画・立案していくに当たり、民間の知見を結集をし、活用することは、我が国の安全保障政策を充実させていく上で、大変重要であります。」と述べている<sup>36</sup>。全体会合は、年に数回開催されるとともに、個々の顧問を中核にして、民間の有識者とのネットワークを形成することにより、国家安全保障局としての関心の高いテーマに関する官民共同の調査・研究を促進することを目指しているようである。

#### 《国家安全保障担当総理大臣補佐官》

国家安全保障会議創設と同時に、国家安全保障担当総理大臣補佐官が常設された。内閣法の「内閣総理大臣補佐官五人以内を置くことができる」という規定が「五人以内を置く」に変更になり、また総理が総理大臣補佐官の中から「国家安全保障に関する重要政策を担当する者を指定す

35. 「有識者会議における『国家安全保障会議』の運営に関する指摘」国家安全保障会議の創設に関する有識者会議（第6回）資料、首相官邸、2013年5月28日、[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ka\\_yusiki/dai6/siryou2.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ka_yusiki/dai6/siryou2.pdf)。

36. 第一回国家安全保障局顧問会議安倍晋三総理冒頭あいさつ、2014年6月18日。  
[http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/actions/201406/18komonkaigi.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/actions/201406/18komonkaigi.html)

る」との規定が置かれた。設置法では国家安全保障担当総理大臣補佐官は関係者として国家安全保障会議に出席し、議長の許可を受けて意見を述べることができるとされている。新たな規定に基づく最初の国家安全保障担当総理大臣補佐官には、国家安全保障会議の制度設計に関与した磯崎陽輔総理大臣補佐官が、国家安全保障に関する重要政策及び選挙制度担当として改めて任命された。2015年10月に発足した第三次安倍改造内閣では、柴山昌彦衆議院議員が同担当の総理大臣補佐官に任命されている。

国家安全保障担当総理大臣補佐官は、総理に対する助言を行うほか、特命での活動など総理を直接補佐する立場である。同補佐官の常設化については位置づけの曖昧さや国家安全保障局長との関係などを懸念する声もあった。しかし、国会審議の場でも国家安全保障局長がラインの事務方の責任者であるのに対して、同補佐官は総理の判断を助ける総理直属のスタッフであると両者の役割が明確にされ、現在までのところそのような分担で運用されている。

なお国家安全保障担当総理大臣補佐官と国家安全保障局長は兼務することもできる。ただし、国会議員、非国会議員ともに総理大臣補佐官に就任できるが、公務員との兼職を禁止されている国会議員が国家安全保障局長に就任することはできない。

#### 4. 内閣の事態対処・危機管理機能と国家安全保障会議

しばしば誤解されているが、一般的な危機管理のオペレーションは国家安全保障会議の役割とはいええない。内閣には、国家安全保障会議—国家安全保障局長の系統とは別に、事態対処・危機管理機能を担う制度や組織が存在している<sup>37</sup>。特に

内閣レベル、内閣官房における事態対処・危機管理機能は、主として90年代半ば以降に発展してきたものである<sup>38</sup>。

1995年2月21日の閣議決定で、官邸への迅速な報告連絡を行うため内閣情報調査室が情報伝達の窓口とされ、次いで1996年5月11日に、内閣情報調査室の一部門として内閣情報集約センターが設立された。同年には官邸危機管理センターも設置されている。1998年4月1日には、内閣法の一部改正により、内閣危機管理監が新設され、内閣官房の事務のうち国防部分を除く危機管理に関するものを統理することになった。あわせて内閣安全保障室が内閣安全保障・危機管理室に再編され、国の安全にかかわる事項と安全保障会議に関する事務に加えて、緊急事態対処や内閣危機管理監の事務に関する整理をつかさどるとされた。

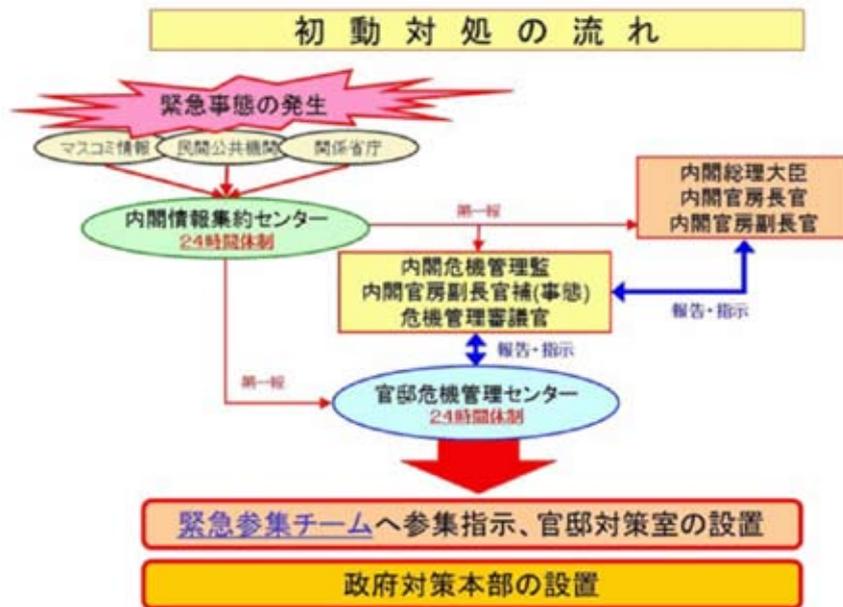
さらに、2001年1月6日の中央省庁再編では、内閣官房の機動性、企画立案・総合調整機能を強化するため、内閣内政審議室、内閣外政審議室、内閣安全保障・危機管理室に替わり、特別職の内閣官房副長官補3名が新設された。そのうちの1名が、官房長官、官房副長官の指揮の下で安全保障・危機管理を担当し、国防以外の危機管理で内閣危機管理監を補佐するものとされた。2002年4月からは、新官邸地下1階に新たに設けられた危機管理センターも運用を開始している。

内閣官房では、様々な予見しうる危機に関し、マニュアル類の作成や改訂を継続的に進めてきた。特に9.11米国同時多発テロ以降は、テロ対策における役割が拡充し、特に2004年12月に発表された「テロの未然防止に関する行動計画」は、内閣官房の安危スタッフが中心になって取りまとめを行ない、初動対処を超えた未然防止ま

37. 伊藤哲朗『国家の危機管理』（ぎょうせい、2014年）特に第5章。

38. 内閣レベルでの危機管理機能の変遷については、金子将史「日本におけるテロ対策の展開」若田部昌澄編、PHP総合研究所「国家のリスク・マネジメント研究会」著『日本の危機管理能力』（PHP研究所、2009年）所収、千々和泰明『変わりゆく内閣安全保障機構』（原書房、2015年）第三章。

図1 初動対処の流れ



出所：内閣官房ホームページ

で内閣官房が調整を行う画期となった<sup>39</sup>。さらに2004年6月に国民保護法が制定されて以降は、武力攻撃事態に加えて、大規模テロなどを想定した緊急対処事態において国が主導的な役割を担うことが明確になり、内閣官房が自治体による国民保護計画の策定や国民保護訓練の実施を主導することになった。中央省庁再編時の平成12年度には30名程度だった定員は、平成25年度には100名程度にまで拡大している。国家安全保障局設置後、内閣官房副長官補（安全保障・危機管理担当）は内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）となり、そのスタッフも、国家安全保障局にごく少数が移籍したことを除いて、同副長官補のスタッフ組織（通称：事態室）としてほぼ維持された。

現在内閣官房が対処することが想定されている事態は、「大規模自然災害（地震災害、風水害、火山災害、雪害）」「重大事件（ハイジャック、大量殺傷型テロ、原発等施設テロ、不審船）」「武

力攻撃事態」「重大事故（航空事故、海上事故、鉄道事故、危険物事故、火災、原子力災害）」「その他の危機（邦人救出、サイバーテロ、大量避難民、大規模感染症）」など、非常に幅広い<sup>40</sup>。

90年代半ば以降、阪神淡路大震災などを契機にして、官邸における情報集約と政府における初動体制が確立された。緊急事態発生時の初動対応の流れは図1の通りである。

まず緊急事態の発生をうけて、関係省庁や被害を受けた民間機関からの情報、あるいはメディア情報などが、内閣情報集約センターに集められる。そして、24時間体制で要員が配置されている官邸危機管理センターが緊急事態発生直後の司令塔となり、政府としての初動の対応を検討し、調整して対策を取り、事案に応じて情報連絡室、官邸連絡室、官邸対策室の設置を判断する。比較的大きな事案では、内閣危機管理監が長となる官邸対策室が設置され、それにいたらない事案では、内閣参事官を長とする情報連絡室や、危機管理

39. この時期の内閣官房の安危スタッフは、テロ特措法やイラク特措法や有事法制など、官邸主導の法案作成活動でも中心的な役割を担っている。大森敬治『我が国の国防戦略』（内外出版、2009年）、武藤勝宏『冷戦後日本のシビリアン・コントロールの研究』（成文堂、2009年）こうした法案作成業務は、危機管理や戦略立案に関連しはするものの、やや異質な活動といえる。

40. 内閣官房ホームページ、<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/fukutyoukanho.html>、2015年4月23日アクセス。

審議官を長にした官邸連絡室が設置される。最近の主要な官邸対策室設置事案は表2の通りである。他にも、近年では中国公船の尖閣水域接近事案に関して官邸対策室が頻繁に設置されている。

官邸対策室が立ち上がった後、通常、「緊急参集チーム」が招集される。その上で、武力攻撃事態などの国家安全保障系の事態であれば、国家安全保障会議の下部機構である「事態対処専門委員会」が必要に応じて緊急招集される場合もある。関係省庁の局長からなる緊急参集チームと事態対処専門委員会はそれぞれ根拠法を異にするものの、そのメンバーは多くの場合重なっている。

その後、必要に応じて関係閣僚の緊急協議を行い、国家安全保障系の事態であれば国家安全保障会議の開催を経て（開かれない場合もありうる）、閣議決定により政府対策本部が設置される。武力攻撃事態等であれば、九大臣会合及び閣議決定による正式な事態認定も必要になる。東日本大震災レベルの自然災害であれば、総理を長にする緊急災害対策本部を設置することが災害対策基本法に規定されている。それに次ぐレベルの自然災害であれば、防災担当大臣が長となる非常災害対策本部が設定される。この場合、初動は内閣官房の事態室が主導するが、実働段階では内閣府の担当となる。それ以下のレベルであれば、都道府県が主として対応することになり、中央政府の役割は限定的になる。

国家安全保障会議創設にあたって、危機管理における役割をどうするかは主要な争点の一つであった。第二次安倍内閣において国家安全保障会議創設の動きを加速したのは、政権発足直後に発生したアルジェリア人質拘束事件である。最終的に、事態対処のオペレーションは法令等に基づく対策本部や危機管理に専従する内閣危機管理監と内閣官房の事態室が引き続き担当すること

になった。ただし、国家安全保障と危機管理は密接に関わるものであるため、平素から、内閣官房の事態対処・危機管理スタッフと国家安全保障局は緊密に連携・協力するものとされた<sup>41</sup>。国家安全保障会議は、日常的、一般的な危機管理は扱わないものの、国家安全保障に関わる事態に際して機動的に開催され、閣僚レベルで戦略的な対応方針について意思統一する。国家安全保障局も、北朝鮮のミサイル発射や中国軍機の異常接近といった国家安全保障に関連する事象について初期段階から関与し、国家安全保障の観点から必要な提言を行い、適切な方向にけん引する役割を果たす。

2015年1月のシリア邦人人質殺害事件では、政府としての方針は国家安全保障会議ではなく、関係閣僚会議で検討されており、官邸における対応は内閣危機管理監を長とする官邸対策室が行った<sup>42</sup>。関係省庁間の連絡調整の役割は、内閣官房の事態室が担い、それを情報面で情報コミュニティが支えた。ただし、実際のオペレーションは外務省の緊急対策本部や領事局、警察庁の対策本部や警備局が中心になって行われている。そうした中、国家安全保障局も、1月20日のISILによる動画公表後、関係省庁間の連絡調整で事態室に協力している。また、本件における戦略の方針や本件が中東情勢に与える影響については、1月23日及び2月1日に国家安全保障会議で検討している（本事件については第三部事例研究参照）。

要するに、一般的な危機管理事案については官邸レベルでは内閣危機管理監を軸に対応し、オペレーションは主管官庁が実施することが基本であり、事態が国家安全保障との関連性を帯びてくれば、その程度に応じて国家安全保障会議や国家安全保障局の関与が強まる、というパターンが醸成されつつある。他方で、明確に国家安全

41. 内閣官房ホームページ、<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/fukutyoukanho.html>、2015年4月23日アクセス。

42. 以下の記述は、邦人殺害テロ事件の対応に関する検証委員会「報告書」（2015年5月21日）による。

表2 近年の主要な官邸対策室設置事案

1988年5月15日	インドネシア危機官邸対策室
1999年3月23日	日本海における不審船事案官邸対策室
1999年12月31日	コンピューター西暦2000年問題官邸対策室
2000年6月26日	三宅島噴火災害官邸対策室
2001年9月11日	米国同時多発テロ事件官邸対策室
2004年4月8日	在イラク邦人人質事件官邸対策室
2005年4月25日	JR西日本福知山線列車事故に関する官邸対策室
2006年7月5日	北朝鮮による弾道ミサイル発射事案に関する官邸対策室
2006年10月9日	北朝鮮による核実験実施情報に関する官邸対策室
2009年4月5日	北朝鮮による飛翔体発射事案に関する官邸対策室
2009年4月28日	新型インフルエンザの発生に関する官邸対策室
2009年5月25日	北朝鮮による核実験情報に関する官邸対策室
2011年3月11日	宮城県沖を震源とする地震に関する官邸対策室
2011年3月11日	東京電力福島第一原発における事故に関する官邸対策室
2011年12月19日	金正日国防委員会委員長死去に関する官邸対策室
2012年4月11日	北朝鮮による「人工衛星」と称するミサイル発射事案に関する官邸対策室
2012年8月15日	尖閣諸島の領有権主張活動に関する官邸対策室
2012年12月9日	北朝鮮関連情勢に関する官邸対策室
2013年1月16日	在アルジェリア邦人拘束事案に関する官邸対策室
2013年2月12日	北朝鮮による核実験実施情報に関する官邸対策室
2013年4月13日	淡路島付近を震源とする地震に関する官邸対策室
2014年1月15日	海上自衛隊護衛艦おおすみと漁船の衝突事案に関する官邸対策室
2014年8月21日	8月19日からの大雨に関する官邸対策室
2014年9月28日	御嶽山の火山活動に関する官邸対策室
2014年11月22日	長野県北部を震源とする地震に関する官邸対策室
2015年1月20日	シリアにおける邦人拘束事案に関する官邸対策室
2015年5月29日	口永良部島の火山活動に関する官邸対策室
2015年9月10日	台風18号に関する官邸対策室

保障そのものに関わる事態であれば、国家安全保障会議や国家安全保障局が最初から前面にたつことになるものと考えられる。

たとえば、シリア人質事件では、対処そのものは危機管理事案だが、国家安全保障上の含意も存在したこともあり、国家安全保障会議、国家安全保障局も関与することになった。また、2015年11月に発生したパリ同時多発テロでは、国家安全保障会議の四大臣会合が開催され、安倍首相がテロ対策強化について指示している。通常の四大臣会合出席者に加え、河野太郎国家公安委員長が出席している。岸田外相は外遊中のため欠席した（菅官房長官が岸田外相の臨時代理としても出席。外務省からは、設置法第8条2項の「関係者」として木原外務副大臣が出席。）。あわせて、テロ事件そのものの危機管理対応については、官邸に情報連絡室が設置されている。

アルジェリア人質事件に際し、英国では、具体的な危機管理対応は外務連邦省、危機管理面での政府全体の調整はCOBR（Cabinet Office Briefing Room）が行い、NSCは事件の長期的、戦略的観点からの影響を検討していた。日本でもほぼ同様の役割分担が確立する方向にあるといえるだろう。他方で、国家安全保障に関わる本格的な有事に際して事態室と国家安全保障局の役割分担がどうなるのかについては不安視する声もある。また、情報部門には、事態発生時に事態室と国家安全保障局に情報提供する必要があるなど、非効率的と指摘する向きもある。具体的なマニュアルの整備や実践的な訓練・演習等を通じて望ましい関係を追求していくことが必要だろう。

## 5. 国家安全保障会議と情報の流れ

国家安全保障会議が意思決定を行うにあたっては、機微なインテリジェンスを含む情報を活用する

ことが不可欠であり、各組織が収集分析した情報が適切なかたちで国家安全保障会議や国家安全保障局に集約される必要がある。

時に誤解されているが、情報の収集や分析そのものは、情報コミュニティ省庁（内閣情報調査室、外務省、防衛省、警察庁、公安調査庁）を中核とする情報部門の役割であり、国家安全保障会議や国家安全保障局の役割とはされていない。情報コミュニティや情報部門そのものについては別稿に譲るとして<sup>43</sup>、ここでは国家安全保障会議、国家安全保障局からみた情報の流れをみていくことにしよう。

情報分野における国家安全保障会議や国家安全保障局の役割は、一義的には情報の使用者、カスタマーとしてそれを的確に政策判断、政策決定に活かしていくことであり、その立場から情報部門に対して必要な情報を要求し、出てきた情報が要求に応えるものかどうか、さらに何を深掘りしていくべきかといったフィードバックを行ってインテリジェンス・サイクルを回すことである。筆者が2013年に英国視察した際にヒアリングを行ったある英国NSCスタッフ組織（National Security Secretariat）高官は、情報部門が答えるべき問いを定義することを重視しており、情報のアセスメントの中身には挑戦しないが、問いに答えているかどうかはみている、と語っていた。

既述のように、四大臣会合の場での事務方からのブリーフィングには、内閣情報調査室が提供した情報も含まれている。内閣情報調査室や外務省、防衛省は四大臣会合の議論から、総理等の大まかな情報関心を知ることができるが、国家安全保障局は、より焦点をしばった情報要求を行ない、インテリジェンス・サイクルを回す日常的な推進力の役割を担っている。同局の中でも、情報コミュニティとの日常的な連絡調整や局内での整理共有は情報班が行っている。情報班は、警察庁

43. 金子将史「日本・相応の実力を持てるのか」落合浩太郎編『インテリジェンスなき国家は滅ぶ』（亜紀書房、2011年）第10章参照。ただし、国家安全保障会議創設以前に執筆されており、同会議創設後の変化は反映されていない。

出身の班長（参事官）以下、外務省、防衛省（自衛官を含む）、公安調査庁、警察といった情報コミュニティ省庁出身者で構成されている。

国家安全保障局は情報の収集や分析そのものを行うわけではないが、インテリジェンス・サイクルの中で独自の機能を担っている。第一の機能は、情報要求機能である。国家安全保障局は、総理や官房長官、国家安全保障会議の情報関心、それをふまえた同局の政策的見地からの情報関心を情報コミュニティに対して伝達する。

情報要求や情報関心の伝達に際しては、国家安全保障局が、最新の国際情勢等を踏まえつつ情報関心を網羅的にとりまとめて情報部門に提示している。たとえば、国家安全保障局から情報部門に対して、局長級及び課長級で開催される定期会議の場で、日々の情勢推移を踏まえた関心事項を直接伝達しているほか、より中長期的観点からの情報関心を情報部門に投げかける、ということも行われている。

第二の機能は、情報部門から提供された情報を整理し、国家安全保障局内において情報を流通させ、共有していく機能である。具体的には、情報部門から随時提供される情報に加え、上述した中長期的な観点からの情報関心について情報部門から得られた分析結果を整理し、局長以下幹部職員に共有し、議論することが行われている。

第三の機能は、情報部門に対するフィードバックである。情報部門から提供された情報について、上述のような局内の議論等の場に出された意見を集約して、個々の情報について、様々なコメントを返している。

このように、国家安全保障局が情報カスタマーとして情報部門にきめ細かくフィードバックを行うことにより、情報部門側の情報関心への理解が深まり、情報要求に応えるモチベーションも高まっている。こうしたフィードバックについて情報部門には高い評価があり、組織の士気を高める結果につながっ

ているとの声もしばしば耳にする。

国家安全保障局が以上のような機能を果たすことにより、現実に国家安全保障会議、国家安全保障局に情報部門の情報が、機微なものも含めて相当程度集まるようになってきている模様である。情報コミュニティ省庁相互の情報共有も劇的に進展しているとされる。情報組織間の情報共有の場である合同情報会議も国家安全保障会議での審議テーマに関連づけられるようになるなど、国家安全保障会議創設後活性化しているとの評価もある。

結果として、国家安全保障局は、様々な情報関係組織の得意分野を立体的に組み合わせる情勢を把握することができるようになっており、多角的な情報に基づいて政策オプションを検討する基盤が確立されつつある。国家安全保障会議創設以前は、多角的な情報に基づいて政策オプションを検討する官邸のスタッフ組織は存在しておらず、その意味で情報の流れは大きく変化したものと言える。

留意すべきは、こうした仕組みがうまく回っているのは、国家安全保障局という一組織の力という以上に、国家安全保障会議が重要政策についての事実上の意思決定の場として機能しているからである。国家安全保障会議ができ、そのスタッフ組織が置かれても、結局重要政策を決めているのは各省レベル、ということであれば、政策決定に必要な情報を提供するインセンティブは働かない。少なくとも現政権においては国家安全保障会議が、小泉政権時の経済財政諮問会議同様、事実上の意思決定のゴールとなっており、国家安全保障局がその舞台回しを行う強力なスタッフ部門として機能していることが、情報の新しい流れを生み出している。

以上のように国家安全保障会議の活動を支える情報の流れは次第に確立されつつある。安倍総理も、2014年12月18日の四大臣会合で、「情報が整理されて分かりやすくなった」と総括したと

報道されている<sup>44</sup>。他方で、これまで国家安全保障会議が直面してきたテーマは、ウクライナ危機も含めて基本的には平時における対応といえる。今のところ緊急性が高い事案であっても遅滞なく情報提供がなされているようであるが、将来的に内閣危機管理監が通常対応する範囲を越えて、国家安全保障会議を中心に対応せざるを得ないような国家安全保障を直接脅かすような事態に至った場合、より多様な情報をより迅速に提供することが求められる中であって、情報部門から国家安全保障会議、国家安全保障局に平時同様総合的な分析やタイムリーな情報提供がなされない可能性も否定できない。事態対処・危機管理システムの制度や組織に対する緊急時の情報連絡体制との関係についても整理が必要だろう。

なお、国家安全保障会議とは別に、内閣情報官は総理等へのブリーフィングを定期的に行っている。報道の「首相動静」を分析してみると、従来総理ブリーフィングは週1回であったが、現政権では週2回ペースで行われており、そのうち1回は内閣情報官単独でのブリーフィング、もう1回は内閣衛星情報センターや防衛省情報本部、公安調査庁を伴ったブリーフィングである。後者には国家安全保障局長も同席しているようである。

情報コミュニティ省庁同士の情報共有の場としては、局長級の合同情報会議が月2回のペースで行われている。また、2008年に内調に置かれた内閣情報分析官が、情報コミュニティ省庁の情報を集約して情報評価書を作成し、合同情報会議での決定を経て、情報ユーザーに配布されるようになってきている。

内閣情報官の四大臣会合での報告や総理ブリーフィングの内容は、内調による情報収集分析と情報コミュニティとしての情報集約に基づくものと推察される。また、外交日程等に関連して外務

省から情勢ブリーフィングがあるなど、関係各省や情報関係組織から首相や官房長官等への情勢ブリーフィングも適時行われている。国家安全保障会議創設の効果で、各情報コミュニティ省庁が総理等に対して行うこうしたブリーフィングも以前より活性化しているとの指摘もある。

## 6. 国家安全保障会議の評価

本項では、以上で行なってきた検討や第三部の事例研究をもとに、国家安全保障会議の活動や現状を評価することにした。

まず、国家安全保障会議は、国家安全保障に関する政策統合や政策調整の司令塔として良好に機能していると評価してよいだろう。筆者はかつて、国家安全保障会議が単なる議論の場になってしまっただけで、重要な課題についての事実上の意思決定の場となるかどうか成否を分けると指摘していた<sup>45</sup>。これまでのところ、安倍内閣は四大臣会合を定例的に開催し、重要な意思決定を行う場として活用しており、そのことが国家安全保障会議の求心力の確立につながっている。外務省、防衛省等の関係省庁にとっても、屋上屋ではない付加価値を生む存在となっており、国家安全保障に関わる問題について日常的に検討する場ができたことを肯定的に捉える向きが支配的である。

例えば、小野寺五典元防衛大臣は、これまでは安全保障問題について「政治が突っ込んだ議論をする場はなかったのではないか」、「大きな方針について、特に安全保障や外交を包括的な状況から考える点でNSCは重要な役割を果たしている」と評している<sup>46</sup>。また、外務省を代表して四大臣会合に毎回関係者として出席している平松賢司総合外交政策局長（ヒアリング当時）も「これ

44. 「NSC、情報収集を強化」日本経済新聞、2015年1月9日。

45. 金子将史「焦点1 国家安全保障会議（日本版NSC）の創設」西原正監修、平和・安全保障研究所編『年報アジアの安全保障2014-2015 再起する日本 緊張高まる東、南シナ海』（朝雲新聞社、2014年）。

46. 小野寺五典衆議院議員ヒアリング、2015年10月6日。

まではなかった国家安全保障会議対応の事務が発生しているものの、それに勝るアウトプットがある」と語っていた。

国家安全保障会議、特に四大臣会合をゴールにみすえた事務レベルでの調整メカニズムが構築されたことで、多くの場合、関係省庁間での調整の実効性は向上している。他省庁の所掌に関わるような政策であっても、省庁間メカニズムを通じて理解が進み、また国家安全保障局が調整役となることで、実現しやすくなっている。省庁間メカニズムの制度化については、省庁間調整が格段に容易になったと評価する向きが強い。

ただし、国家安全保障会議を軸にする政策調整が全ての局面で整然と行われているかと言えばそうとはいえない。マレーシア機不明事件などにおける自衛隊派遣やウクライナ危機などの外交・防衛に関わる事態対応では迅速な調整が行われるようになり、新しい政策展開のための大規模プロジェクト（中長期戦略の策定や平和安全法制など）でも一定の成果をあげるなど、全般的にはイニシアティブある調整が可能になっている。他方で、各省庁が実施したい案件を国家安全保障会議/国家安全保障局が後追いつける場合が今後出てきかねない、との指摘もある。戦略的観点からの議論が十分でないまま、各省庁で行われた検討を追認するかたちで国家安全保障会議が方針を定め、実行は各省庁任せということにならないよう、国家安全保障会議による規律やフォローアップをしっかりと機能させていく必要がある。

また、サイバーや宇宙、海洋、エネルギー、ODAといった安全保障分野においては比較的新しい案件については、全体の調整役は他の組織とされており、国家安全保障局が必ずしも全てのイニシアティブをとるわけではないものの、NISCや内閣府宇宙戦略室、経済産業省等の主管省庁のオーナーシップは尊重しつつ、国家安全保障

局が、各部局が日頃ケアしていない安全保障上の観点からの論点を提示する等の形で摺り合わせが行われている。国家安全保障会議や国家安全保障局と各省庁の間の適切な役割分担については今後とも試行錯誤が必要であろう。

加えて、局長級、課長級、担当者レベルが出席すべき会議が必然的に増えており、その分時間や労力がとられている。また、省庁間ではなく、むしろ省内での調整が十分でない場合があるとの指摘もある。結局のところ、省庁間の調整や決定と各省レベルでの調整や決定がしっかりかみ合っているか、どれだけ実体的な成果を生んでいるかが問われよう。

なお米国ではごく最近になってNSCの事務レベル調整会合の開催頻度が見直され、会合数を減らす努力がなされている<sup>47</sup>。米国ではまた、下位レベルのNSC調整会合が自ら判断せず上位レベルの会合に意思決定案件を持ち込みすぎる、とも批判されている<sup>48</sup>。日本ではまだそうした問題が現実化している段階とはいえないが、調整メカニズムの開催頻度が増大しすぎたり、下位レベルが上位レベルに自らがすべき判断を預ける傾向が強まったり、といったことにならないよう規律ある運営が求められる。

四大臣会合に統幕長が出席し、事務レベルの調整会合に統幕幹部が出席していることで、統幕が政策的なニーズを知る機会が増え、閣僚や外務省をはじめ防衛省以外の文官が軍事的知識に接する機会が増大していることも注目すべき変化であろう。国家安全保障政策の企画立案には軍事的知識が不可欠であり、その点、国家安全保障局に制服組が相当数配置されたことも適切であった。

国家安全保障局は、戦略的観点からアジェンダ形成を主導し、事務レベルでの省庁間調整メカニズムを主導するなど、国家安全保障会議を恒常的

47. Shawn Brimley, Dafna H. Rand, Julianne Smith, and Jacob Stokes, "Enabling Decision: Shaping the National Security Council for the Next President," *Papers for the Next President*, Center for New American Security, June 2015.

48. *Ibid.*, p. 5.

に支える強力な事務局として、期待された以上の役割を果たしている。情報部門に対して情報要求を行い、インテリジェンス・サイクルを回すことにも寄与している。

国家安全保障局が比較的良好に始動できたのは、総理の信任が厚く、国家安全保障に関しても行政組織運営に関しても豊富な経験をもつ谷内局長のリーダーシップによるところが大きいだろう。他方で、そればかりではなく、国家安全保障局を総合調整機能を持つ内閣官房の組織としたこと、機能分化可能な程度の組織規模としたこと、各省庁からエース級が投入されたこと、関係省庁との調整メカニズムを制度化したこと、といった制度的、組織的基盤、そして何よりも、国家安全保障会議や国家安全保障局を使うことに対する総理、官房長官の強いコミットメントといった要素も看過すべきではない。

局長以下国家安全保障局幹部と各国のカウンターパートとの関係が構築されていることは明瞭であり、国家安全保障会議、国家安全保障局創設の顕著な効果である。

国家安全保障局は出身官庁の縦割りを克服できていない、制服組は肝心な意思決定には参加できていないといった見方も一部にある。しかし、今回ヒアリングした関係者の多くは、縦割りを越えた仕事ができていると語っており、縦割りによる弊害を例証する事例も見当たらなかった。さしあたりは、これまでの日本の行政組織の中では比較的縦割りの弊を免れていると評価してよいものと判断できる。他方で、こうした職場環境は相当程度属人的で幹部以下の性格や相性に依存している。2015年9月段階ですでに3分の1の人員が入れ替わって

いるともいわれ、組織文化をいかに定着させるかは今後の課題といえるだろう<sup>49</sup>。

国家安全保障局の機能を充実するべく、更なる規模の拡大を求める声もある<sup>50</sup>。菅官房長官も国家安全保障局創設1年の記者会見で、もう1度見直しながら補充する点があれば補充していくと述べている<sup>51</sup>。しかし、性急な規模拡大は各省庁の所掌との重複をもたらし、適切な役割分担の妨げになる可能性がある。サイバーを含む科学技術分野、国際金融をはじめとする経済分野など、専門的人材を強化すべき分野はあるものの、そろそろ国家安全保障局の肥大化に伴うリスクについて意識的であるべきだろう。米国でも、近年NSCスタッフが膨張の一途をたどっており、ケネディ政権では20名以下だったものが、1991年には40名を超え、2000年には100名以上、2010年には370名、2015年で400名弱を数える<sup>52</sup>。ライス現補佐官の指示により、NSCスタッフ組織の業務過程、構造、人員に関して見直しが行われており、効率的、機動的、政策志向の組織であるべく、スタッフ数の増加傾向を逆転しようとしている<sup>53</sup>。日本の国家安全保障局も、各省庁のはたす機能との重複を避け、効率的な役割分担をはかることを今後絶えず意識していく必要がある。

国家安全保障会議の議題選びや議事進行について、閣僚より同局が主導権を握る官僚主導になっているとの批判もみられる<sup>54</sup>。しかし、これはためにする批判といえる。四大臣会合については、谷内局長が司会役をつとめているものの、出席大臣を中心に議論が行われ、最後に総理が各省に対して政策的方向性を明確に示すとのことであり、基本的に政治の主導性が発揮されているとみるの

49. 米国のNSCスタッフ組織のローテーション期間は18-24カ月であるという。Shawn Brimley, Dafna H. Rand, Julianne Smith, and Jacob Stokes, *op.cit.*, p. 12.

50. 「NSC1年増員検討」読売新聞、2015年1月9日。

51. 菅義偉内閣官房長官記者会見 2015年1月8日、首相官邸ホームページ、[http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201501/8\\_a.html](http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201501/8_a.html)、2015年4月23日アクセス。

52. Shawn Brimley, Dafna H. Rand, Julianne Smith, and Jacob Stokes, *op.cit.*, p. 2.

53. Suzy George, “Fine-Tuning NSC Staff Processes and Procedures,” National Security Council Blog, <https://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/blog>, June 22, 2015, 2015年9月3日アクセス。

54. 「谷内氏省庁掌握に手腕」毎日新聞、2015年1月7日。

が公平だろう。自身四大臣会合のメンバーだった小野寺元防衛大臣は、国家安全保障局は主なテーマを事務局として議案で上げるが、最終的に政治が決断しなければならないことを左右するのは閣僚の力量であり、四大臣会合の方向性は政治家のスタンスで決まっていると述べている<sup>55</sup>。

また、総理と日常的に接している谷内局長が、総理の意向を体する形で関係省庁との調整を行うことも、同局長が総理の考えと異なる個人的見解を総理の意向であるかのような体裁で通そうとしているわけではないので、むしろ政治主導の一つの形態というべきではないか。国家安全保障局や関係省庁が、外交日程や現場からの声をふまえてアジェンダ案や関連資料を用意することも事務レベルとして当然の責務である。

他方で、四大臣会合の議論がより自由闊達に行われるよう更に工夫すべきではないかとの指摘もある。閣僚が広い視点から自由に問題提起をし、事務レベルに次回までの宿題とするなど、政策の企画立案にダイナミズムをもたらす会議運営が必要であろう。そのためには経験を積んだ閣僚が実効性のある新鮮な視点を持ち込み、それをスタッフがしっかりと受け止めるという関係が構築されなければならない。

外交と防衛が重なる領域以外のアジェンダ、たとえば日本有事に際しての関係機関の役割分担、防衛装備技術基盤、サイバー安全保障/サイバー防衛などについては、四大臣会合の中核である外務・防衛の間の調整以上に、防衛省とその他省庁の調整が重要になる。こうした領域についても、確実にアジェンダに組み込んでいくことが必要である。

創設以後の国家安全保障局の活動で部分的に問題を生じたのは、平和安全法制で中心的な役割を担うことになったことである。近年、安全保障

関連の法制作業の多くが内閣官房で行われており、現在の内閣官房の体制で国家安全保障局以外の組織に法制作業を担わせることが難しいことを考えれば、やむをえなかった面もある。加えて、これほど大掛かりな方針転換を行う以上、国家安全保障局の強力な求心力がなければ、法制をまとめるのは相当困難だったものと思われる。また、国家安全保障局の本来の業務を行うチームと法制チームを分け、後者については別途各省から人員を補強するなど、定例的な四大臣会合に支障をきたすことがないよう考慮された。他方で、国家安全保障会議に本来期待されていた中長期的な戦略的検討が一時的に弱まったことは否定できないだろう。また、一部には関係者への丁寧な根回しなど法制化を円滑に行う組織的経験や組織体力などが十分でなかったとの指摘もある。

創設前から課題として指摘されてきた危機管理分野との関係については、一般的な事態対処・危機管理については内閣危機管理監やそのスタッフ組織という既存のメカニズムで対応し、国家安全保障会議や国家安全保障局は、国家安全保障と関わる程度に応じて関与する、という慣行が定着しつつあり、適切な役割分担と考える。他方で、国家安全保障の根幹にかかわる事態に際しての役割分担については十分明確ではなく、早急に検討すべき課題である。小野寺元防衛大臣が述べたように、国家安全保障上の有事に際しては、「悠長に会議を開いている場合ではない」と考えられる<sup>56</sup>。特に重要なのは複雑で長期にわたる事態へのアプローチを確立することであり、そうした事態が生じた場合の調整所要や日米調整のあり方などについて全体的なピクチャーを描いておく必要があると指摘する声もあった。

情報についても、同様に創設前から問題視されていたが、外務省、防衛省をはじめ、政府内の

55. 小野寺五典衆議院議員ヒアリング、2015年10月6日。

56. 同上。

多角的な情報が国家安全保障局に提供されるようになっており、質量ともにかつてないレベルでの情報の流れが生まれている。小野寺元防衛大臣も、四大臣会合に必要な情報は上がっていると感じた、と述べている<sup>57</sup>。国家安全保障会議が事実上の意思決定の場となったことによる求心力、国家安全保障局による情報部門に対する明確な情報要求と丁寧なフィードバックが功を奏しているといえるだろう。

他方で、多角的な情報を総合的に、かつ政策から独立して分析評価する機能は十分ではない。また、これは国家安全保障会議や国家安全保障局ではなく、情報部門の側の課題になるが、国家安全保障会議がより高度な情報に基づいて決定や判断ができるようにするには、個別の情報収集能力の向上、独立した対外情報機関の創設、カウンターインテリジェンス機能の充実などをはかっていく必要がある。

以上のように外交・防衛を中心とする国家安全保障に関しての司令塔機能を強化する、という国家安全保障会議創設の第一段階での目標は大筋で達成されていると評価できる。ここまでの成果を基盤としてしっかり定着させることがまず肝要であるが、厳しさを増すと考えられる戦略環境においては、この段階を超えて国家安全保障会議をさらに進化発展させていく必要がある。例えば、狭い意味での外交・防衛にとどまらないが国家安全保障を左右する国際金融やエネルギーのような政策領域、日本防衛における関係機関の役割分担やサイバー安全保障・サイバー防衛等防衛省と外務省以外の調整が主となる政策領域についてはこれまでのところ十分カバーされているとはいえない。ただし、中身ある議論をするにはやはり少数の方がよく、四大臣会合の構成についてはこれでよいという意見が支配的であり、必要に応じて四大臣に関係大臣を加える現在の方式を充実させてい

くことが適当だろう。

また、当面の外交日程や国際危機に対しての戦略的検討は行われるようになったが、外務省などには国家安全保障会議に対してはより中長期の視点、広い視野での戦略的検討を期待する声が強いの。加えて、戦時に匹敵するような事態に対応したり、そうした事態を終結させたりする態勢についても不安が残る。国家安全保障会議で決定した方針について予算的な裏付けをいかに確保するかについても今後検討が必要になるかもしれない。

何をおいても重要なのは、首相をはじめとする四大臣に見識と指導力のある適材を得ること、国家安全保障局で要職を担うに足る人材を確保し、育成していくことである。外部専門家の知見をより効果的、体系的に活用することも考えるべきだろう。

(文責・金子将史)

57. 同上。

**【第三部】**  
**事例研究**

## 1. 国家安全保障戦略、防衛大綱、中期防の策定

2013年12月17日、わが国初となる「国家安全保障戦略」が国家安全保障会議と閣議で決定された。「国家安全保障戦略」は、まず「国際協調主義に基づく積極的平和主義」を日本が掲げる理念であるとしたうえで、日本の国益と国家安全保障上の目標を明示した。更に同戦略は、安全保障環境や安全保障上の課題を検討し、それらの課題を克服し、また目標を達成するために日本がとるべき外交政策と防衛政策を中心とする国家安全保障上の戦略的アプローチを示している。

同日、防衛力のあり方と保有すべき防衛力の水準を規定する「防衛計画の大綱（防衛大綱）」と5年間の経費の総額（の限度）と主要装備の整備数量を明示する「中期防衛力整備計画（中期防）」も国家安全保障会議と閣議で決定された。これらの文書は、国家安全保障の基本方針を示した「国家安全保障戦略」をふまえて「防衛大綱」が策定され、防衛大綱が示す防衛力の目標水準を達成するための5年間の計画が「中期防」である、という関係にある<sup>58</sup>。さらに年度予算において中期防が事業として具体化される。

従来は、防衛大綱において安全保障の基本方針について記述することになっており、「我が国の安全保障の基本方針」という項目がおかれていた。とはいえ、防衛大綱の性質上防衛政策についての記述が中心になっていた。今回防衛大綱の上位文書である国家安全保障戦略が策定されたことにより、外交政策と防衛政策を中心とする国家安全保障に関する基本方針については同戦略によって示され、防衛大綱では「我が国の防衛の基本方針」という防衛に絞った記述がなされることになった。

外交政策及び防衛政策を中心とした国家安全保

障戦略の策定作業は、2013年9月10日の閣僚懇談会の場における安倍首相指示をうけて開始されている。策定作業は、菅内閣官房長官兼国家安全保障強化担当大臣が、外務大臣、防衛大臣を始めとする関係閣僚の協力を得て進めることになった<sup>59</sup>。この時点で国家安全保障会議創設のための法案は国会提出済みではあったが国会における審議はまだ行われていない段階であった。政府内には、国家安全保障戦略の策定は国家安全保障会議創設を待って行うべきとの意見もあったものの、結局は国家安全保障会議創設後の指針とするとの観点から、創設前に策定作業が着手されることとなった。他方で、創設予定の四大臣会合メンバーである総理、官房長官、外務大臣、防衛大臣、さらに四大臣会合に常時出席することになる麻生副総理兼財務大臣が入る会合で方針が決められており、四大臣会合の枠組みが策定過程に事実上関与するかたちをとった。

9月10日の総理指示と同日、国家安全保障戦略の策定と先行して進められていた防衛大綱の見直しに資するため、有識者会議「安全保障と防衛力に関する懇談会（以下安防懇、座長：北岡伸一国際大学学長）」が総理決裁で設置された。9月12日には第一回会合が開かれ、12月11日の最終会合まで、7回にわたって開催されている。懇談会には、後に国家安全保障局長に就任する谷内正太郎氏も座長代理として加わっており、また第一回、第四回、第七回会合には、政府側から総理、副総理、官房長官、外務大臣、防衛大臣が出席するなど、安防懇の運営においても、国家安全保障会議への接続が意識されていたものと思われる。

防衛大綱の見直しは、前述のように、国家安全保障戦略策定作業に先立って進められていた。安倍政権は、政権交代直後の2013年1月25日に「平成25年度の防衛力整備について」を

58. 平成26年版防衛白書、132頁参照。

59. 世耕弘成内閣官房副長官記者会見、2013年9月10日。

安全保障会議と閣議で決定し、民主党政権で策定された防衛大綱（22大綱）を見直し、2013年中に結論を得るものとした。これにともない中期防は2013年1月に廃止され、中期的な防衛力の整備計画については、22大綱の見直しとあわせて検討し、必要な措置を講ずることとされた。

これをうけて、防衛省は2013年1月に、防衛副大臣を委員長とする「防衛力の在り方検討のための委員会」を設置する。同委員会は25回開催され、国際情勢や防衛力の役割などについて議論を行なった。同委員会での検討の特徴は、統合運用を踏まえた能力評価を行って、防衛力整備において重視されるべき機能・能力を導出したことである。同年7月26日には、能力評価の結果に基づいて、検討の方向性と論点についての中間報告が防衛会議で行われている。中間報告は、①警戒監視能力の強化、②島嶼（とうしょ）部に対する攻撃への対応、③弾道ミサイル攻撃およびゲリラ・特殊部隊への対応、④サイバー攻撃への対応、⑤大規模災害などへの対応、⑥統合の強化、⑦情報機能の強化、⑧宇宙空間の利用の推進、を重点項目として挙げている。

こうした防衛省内での議論をふまえて、関係閣僚会議（計4回）、安全保障会議・国家安全保障会議（計6回）、安防懇（計7回）で国家安全保障戦略と防衛大綱の策定に関する検討が行われた。並行して与党との調整も進められ、自民党安全保障調査会・外交部会・国防部会合同会議（計8回）、公明党外交安全保障調査会（計6回、別に外交安全保障部会が2回）、与党安全保障プロジェクトチーム（計6回）で経過報告や議論が行われている。

防衛省内での検討、有識者懇談会での議論、安保会議等での審議、与党との調整といった構成要素は、従来の防衛大綱策定過程と大差はない。ただし、2004年（小泉純一郎政権）、2010年（菅直人政権）の防衛大綱策定過程では有識者懇談

会が報告書をまとめた後に、安全保障会議で正式に審議を開始していたが、今回は、有識者懇談会と並行して関係閣僚会議や安全保障会議・国家安全保障会議での検討が行われている。安防懇による報告書は作成されず、内閣官房が用意した草案骨子について安防懇で議論するかたちとられた。安防懇では国家安全保障目標の優先順位などが議論の対象となり、戦略的アプローチの中でも我が国の能力・役割の強化・拡大や国内における基盤の強化と内外における理解促進といった項目について活発な議論が行われたという。

九大臣で構成される安全保障会議での審議を経つつも、大きな方向性は、国家安全保障会議の四大臣会合の構成と重なる関係閣僚会合で検討された。なお、国家安全保障会議が正式発足して以降は、発足した2013年12月4日に開催された四大臣会合で、国家安全保障戦略等について審議し、その後12月10日には九大臣会合で防衛大綱等について審議、12月17日も九大臣会合を開催して国家安全保障戦略、防衛大綱、中期防を決定している。ただし、これについては、これまでも正式の安全保障会議とは別に少人数の関係閣僚で防衛大綱についての実質的な検討が行われており、その意味では決定的な変化とは言えない。

今回の国家安全保障戦略、防衛大綱、中期防策定過程に関しては、何といても国家安全保障戦略という上位文書が策定されたことが最大の変化であり、それをうけて防衛大綱はより防衛に特化した内容に再編されることになった。たとえば22大綱には「我が国の安全保障における基本理念」が独立した項目としておかれていたが、現大綱にはそれにあたる箇所は存在しない。他方で、策定過程という点で見れば、途中まで進められてきた防衛大綱見直しに、国家安全保障戦略を追加した形であり、従来の方式を大筋で踏襲したも

のと言える。ただし、今回は有識者懇談会が、関係閣僚会議や安全保障会議と並行して実施され、報告書も作成しなかったことから、有識者懇談会の位置づけは、報告書作成過程で内閣官房が防衛省等との調整を行い、議論の流れを方向づける仕組みから、閣僚会合を頂点とする政府内での検討に対して高い見地から直接インプットを行う場へと変質したとみることができる。従来型の有識者懇談会方式の限界については、実のところ前防衛大綱策定時に設けられた「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」の報告書で提起されており<sup>60</sup>、今回有識者会議の設置自体を見送る案もあったようだが、最終的には大幅に位置づけをかえて設置されることになった。

国家安全保障会議との関連で言えば、審議の最終段階が国家安全保障会議で行われ、また四大臣会合の前身ともいえる関係閣僚会議で大きな方向性が定められたという意味では、国家安全保障会議創設を見越して調整機能が強化された面はあったかもしれない。ただし、一連の作業が行われたのは、2014年1月に国家安全保障会議の事務局である国家安全保障局が設置される前であり、従来同様、調整やとりまとめにあたったのは安全保障・危機管理担当の内閣官房副長官補とそのスタッフ（安危室）と外政担当の内閣官房副長官補とそのスタッフである。防衛省内で統合的な能力評価が行われたことは前進であるが、外交・防衛を統合した政府全体としての情勢見積りや能力見積り、体系的な脅威/リスク評価が行われたとは言えない。また、防衛省や外務省の所掌を超える国家安全保障課題について関係省庁と十分調整するにはいたっておらず、国家安全保障戦略に様々な省庁の関連政策を規律しうる具体的内容が書き込まれているとはいえない。

他方で、国家安全保障戦略には、国家安全保障会議の司令塔機能の下で同戦略に基づいて国

家安全保障政策を戦略的、体系的に実施すること、国の他の施策の実施にあたっては、同戦略をふまえ、国家安全保障上の観点を考慮すること、同戦略の内容について国家安全保障会議において定期的に体系的評価を行い、適時適切にこれを発展させていくこと、などが明記されている（「国家安全保障戦略」1－2頁）。いわば同戦略策定時に十分でなかった点については、国家安全保障会議の司令塔機能を背景に適時補強・修正していくことを予定しているのである。実際、サイバーや開発など領域ごとの様々な戦略文書の策定にあたって、国家安全保障局が国家安全保障の観点から関与するようになっている。

## 2. ウクライナ危機

多くの関係者が、国家安全保障会議が創設されたことにより、戦略レベルの課題で省庁の枠を超えた総合的な対応が可能になった事例として挙げるのがウクライナ危機である。

2013年11月、ヤヌコーヴィチ大統領がEUとの連合協定の署名を延期したことを契機にして、反政府集会が拡大、翌2014年2月同大統領が逃亡し、政権が崩壊する事態に陥った。こうした状況に対してロシアは強く反発し、2014年3月にはクリミアを併合するにいたる。欧米は対ロ制裁を実施したが、ウクライナ東部ではロシアの支援を受けた分離派が勢力を拡大する。2014年6月にはウクライナに親西側のポロシェンコ政権が誕生し、同年9月には停戦合意（ミンスク合意）が成立するが、東部では戦闘が続き、2015年2月に成立した第二の停戦合意（ミンスク合意2）も完全には履行されるにいたっていない。

ウクライナ危機に際し、日本政府は、2つの異なる側面を考慮する必要があった。一方で日本政府は、G7の一員として、古典的な侵略を一致

60. 新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会「新たな時代における日本の安全保障と防衛力の将来構想—『平和創造国家』を目指して—」、2010年8月、39頁。

して批判し、また G7 での様々な決定に沿って行動する必要があった。価値観を共有する G7 の結末は、日本外交にとって極めて重要であり、他の G7 諸国の対ロ姿勢を見定めながら、G7 としての合意形成に参画することが不可欠だった。

他方で日露の二国間関係については、日本特有の事情を考慮する必要があった。第一に、日本はロシアとの間で北方領土問題を抱えている。北方領土問題の解決を図ろうとするならば、安倍首相とプーチン大統領がトップ同士で議論する他はなく、対話のチャンネルを完全に閉ざすわけにはいかない。また、中露間に根強い相互不信があり、両者の関係緊密化に自ずから限度はあるとはいえ、中国の高圧的対外姿勢を強める中、ロシアが中国に接近しすぎることは日本にとって好ましい状況ではない。日本政府には、他の G7 諸国にはないこうした独自の要素を勘案しながら自らの立ち位置を決めていくことが求められた。

国家安全保障会議は、相矛盾することの多いこれら 2 つの側面をいかに両立させるかを関係省庁で議論する舞台となる。関係者の話を総合すると、四大臣会合を構成する官邸、外務省、防衛省に、財務省、経済産業省が加わって、外交、軍事、経済制裁といった多面的な観点での検討が加えられたものとみられる。日本政府は、クリミアが国際法上ウクライナに属するという見解については明確な態度をとる一方で、対ロ制裁については、G7 がステップアップするごとに日本も同調する形をとりつつも、中身をみると「一息おいた」「半歩ひいた」対応を慎重に選択していることがうかがえる。プーチン訪日についても、安倍首相は「本年の適切な時期に実現したい」との表現を用いている。ウクライナ情勢が好転すれば G7 連携との矛盾は緩和されるが、そうでない限り、対ロ関係と G7 連携との両立をはかる措置をその都度見いだしていくほかはない。国家安全保障会議はまさにそうした検討を行い、また判断する枠組みとして活用され

たと評価する声が多い。

各回の国家安全保障会議の審議内容については、通例「東アジア情勢等について」などといったかたちで一般的な項目が示されるだけであるが、2014 年 3 月 17 日、3 月 20 日、7 月 18 日（マレーシア機事案）、7 月 24 日、9 月 16 日、12 月 9 日ではウクライナ情勢について議論したことが例外的に明示されており、対外的なメッセージ性が意識されているとみることができよう。他方で、これらの回以外ではウクライナ危機をめぐる問題が論じられなかったかというそうではなく、他の多くの会合でも関連する検討がなされた模様である。政権がこの問題を非常に重視していたことがうかがえる。

ウクライナ危機をめぐる日本政府が 2014 年中に行った対ロ制裁措置は以下の通りである。主要な措置をとる直前に国家安全保障会議が開催されており、同会議が大きな方向性を決める事実上の場として機能していることが看取できる。

[2014 年 3 月 12 日 -15 日]

谷内国家安全保障局長によるロシア出張

[2014 年 3 月 17 日]

四大臣会合（ウクライナ情勢等について）

[2014 年 3 月 18 日]

- (1) 査証緩和に関する協議を停止。
- (2) ①新投資協定②宇宙協定及び③危険な軍事活動の防止に関する協定の 3 件の新たな国際約束の締結交渉開始を凍結。

[2014 年 3 月 20 日]

四大臣会合（ウクライナ情勢について）

[2014 年 4 月 29 日]

ウクライナの主権と領土の一体性の侵害に関与したと判断される計 23 名に対する入国査証の発給停止。

[2014 年 5 月 4 日 -6 日]

谷内国家安全保障局長によるロシア出張

[2014年7月18日]

九大臣会合（ウクライナにおけるマレーシア航空機事案について）

[2014年7月24日]

四大臣会合（ウクライナ情勢について）

[2014年7月28日]

- (1) クリミア併合又はウクライナ東部の不安定化に直接関与していると判断される40個人及び2団体に対する資産の凍結等。
- (2) 欧州復興開発銀行のロシア向け新規案件に関するEUと協調した対応
- (3) クリミア製品の輸入制限措置の導入。  
→資産凍結等及びクリミア製品の輸入制限につき、8月5日、閣議了解。

[2014年9月16日]

四大臣会合（ウクライナ情勢について）

[2014年9月24日]

- (1) ロシア向けの武器及び軍事用途の汎用品の輸出に係る審査手続きの厳格化。
- (2) ロシアの特定銀行等の我が国における証券の発行等の禁止。

[2014年12月9日]

四大臣会合（ウクライナ情勢について）

[2014年12月9日]

ウクライナ東部の不安定化に直接関与していると判断される26個人（分離は関係者）及び14団体に対する資産の凍結等、並びにこれらの26名を入国査証発給停止の対象に追加。

比較的難題だったとされる論点の一つは、防衛交流の扱いだったという。米国やNATOはロシアとの軍事交流を原則禁止する措置をとっており、日本としてもこれまで同様というわけにはいかなかったが、他方で、日本はロシアと海を隔てて隣り合っているなど、勘案されるべき個別事情も存在している。このところロシアに対するスクランブル発進の数が対中国に匹敵するほど急増しており、危

機管理上、相互の意思を確認するチャンネルを残しておく必要があったものとみられる。

日本政府は、ウクライナ危機をめぐる2つの側面の間で相対的に矛盾が少ないウクライナ支援については、国別で最大規模となる総額約18.4億ドルの支援を表明するなど、積極姿勢をみせている。2015年6月のドイツでのG7サミット直前には、安倍首相がウクライナを訪問している。背景には、積極的なウクライナ支援の見返りとして、対ロ政策で他のG7諸国から理解を得たいという計算もあったものと考えられる。

ウクライナ問題を巡って、事務レベルでの関係省庁の調整役を担ったのは、国家安全保障局、中でも、米国や欧州等との関係を扱う政策第1班と、ロシアや中国等との関係を扱う政策第2班であった。第1班、第2班とも、外務省、防衛省ははじめ関係省庁からの出向者で構成されており、当事者の中には、各省の本音を理解し、また様々な観点をおさえた上で調整することができたと自己評価する声もあった。様々なバックグラウンドを持つ職員が机を並べて仕事していることで、司司（つかさつかさ）で見ていたのとは違う見方で仕事をする事ができているとの評価もある。

事務レベルの調整会合では、外務省は欧州局の中・東欧課とロシア課、防衛省では防衛政策局の防衛政策課が窓口になり、防衛交流については国際政策課も中心的な役割を果たした。財務省、経産省は、事務レベルの調整メカニズムを通じて経済面、金融面でのインプットを行った。他方で、当時国家安全保障局には財務省からの出向者がおらず、具体的には国際金融に知見を有する人材がいなかったことで、国家安全保障局自身の政策立案上は不便もあったとの指摘もある。

国家安全保障局長とカウンターパートとの関係も一定の役割を果たした。G7各国とも形はさまざまであるが、カウンターパートとなる最高指導者直結のスタッフ組織を有しており、各国の国家意思を

確認する上で、そうしたカウンターパートとの関係が有効だったようである。谷内国家安全保障局長はまた、訪口してカウンターパートであるパトルシェフ安全保障会議書記とも会っている。日露関係を発展させられるかどうかはウクライナのロシアの行動次第であるというメッセージを伝えたとされる。

政策判断の根拠となる情報については、通常時同様、情報関係組織から情報班を通じて国家安全保障局に対して提供される流れが機能した。国家安全保障局が具体的に情報要求し、それに対して情報関係組織が情報提供することも多かった。事務レベルの調整会合を通じて情報関係組織からの情報提供が行われることもあった。国家安全保障局の期待するレベルに達するには各機関がタコツボ的に分析するだけでは不十分であり、異なる組織間である程度情報共有して情報の質を上げる努力が促されたとの見方もある。例えば防衛省はウクライナ情勢の軍事的側面についての情報を相当程度提供したが、にもかかわらずそれだけでは分析に広がりができず、外務省等他組織が提供する情報と組み合わせることで情勢の立体的な理解が可能になったと担当者の一人は評価している。

### 3. シリア邦人人質殺害事件

2015年1月20日、湯川遥菜氏及び後藤健二氏を拘束したとするISILによるとみられる動画が確認され、1月24日には湯川氏殺害写真を持つ後藤氏とみられる人物の映像が、2月1日には後藤氏とみられる人物が殺害される映像が配信された。そしてISILは、今後も日本人の殺害を続けると表明した。

日本社会に衝撃を与えたこの事件で国家安全保障会議が果たした役割については、肯定的な

ものから否定的なものまで様々な評価がみられる。例えば小川和久氏は、「省庁間の縦割り意識が強かった歴代の内閣ではより時間を要しただろう。2013年12月に発足した国家安全保障会議の存在が大きいが、最終的に人質を救出できず、悲劇的な結末になった要因の検証作業は欠かせない。」と述べている<sup>61</sup>。志方俊之氏も「今回の事態対処では、安倍晋三首相の肝いりで一昨年12月に設置された『国家安全保障会議(NSC)』と、その下に事務局として発足した『国家安全保障局(谷内正太郎局長)』による情報一元化の機能が十二分に発揮された。」と肯定的に評価している<sup>62</sup>。反対に、「省庁縦割りの仕組みを改め、情報を一元化する国家安全保障会議(日本版NSC)も13年に発足したが、設置から日も浅く実効性はまだ見えていない。」と否定的に評価する向きもあった<sup>63</sup>。

肯定的に評価するにせよ、否定的に評価するにせよ、同事件に関するコメントや分析の多くは、こうした事案において、国家安全保障会議、あるいはその事務局である国家安全保障局が、危機管理のオペレーションや危機時の情報一元化で中心的な役割を果たすべきという前提に立っているように思われる。

しかし、そうした前提は誤解に基づくものと言わねばならない。こうした一般的な危機事案においては、内閣レベルでは内閣危機管理監や内閣官房の事態対処・危機管理担当スタッフ(通称:事態室)が主要な役割を果たすことになっており、また実際の対応は関係する省庁が中心に行うことになっている。

この事件で政府の各機関がどのように対応したかについては「邦人殺害テロ事件の対応に関する検証委員会(委員長:杉田和博内閣官房副長官)」の検証報告書が詳細に検討している<sup>64</sup>。同

61. 日本経済新聞 2015年2月2日朝刊。

62. 志方俊之「正論 安保法制整備し危機管理強化を」産経新聞 2015年2月3日。

63. 産経新聞 2015年2月2日。

64. 邦人殺害テロ事件の対応に関する検証委員会「検証報告書」2015年5月21日。

報告書によれば、2014年8月に湯川氏がシリアで行方不明になったことが発覚した8月16日以降、在シリア臨時代理大使を長とする現地対策本部、外務本省に領事局長を長とする対策室、官邸に事態対処・危機管理担当の内閣参事官を長とする情報連絡室、警察庁に警備局外事情報部国際テロリズム対策課長を長とする連絡室が設置されている。8月17日には関係省庁局長級会議も開催された。2014年11月1日に後藤氏が行方不明になっているという情報が確認されてからの対応も、これらの枠組みで行われた。

2015年1月20日にISILによる動画投稿が確認されて以降は、これらの枠組みが格上げされ、官邸に内閣危機管理監を長とする官邸対策室、外務省に事務次官（後に外務大臣）を長とする緊急対策本部、警察庁に警備局長を長とする対策本部が設置された。公安調査庁でも次長を長とする緊急調査室が設置されている。2015年1月20日には、内閣危機管理監を議長とする関係省庁局長会議、次いで関係閣僚会議が開催されている。関係閣僚会議は、事件の展開に応じて以後5回開催された。関係閣僚会議開催を含む関係省庁間の連絡・調整は事態室が中心に行っている。

特にインテリジェンス分野については、外務省、警察、内閣情報調査室、防衛省、公安調査庁等はそれぞれのルートで情報収集・分析につとめ、合同情報会議等で相互の共有がはかられている。一連の過程で、関係組織からの情報は官邸対策室において集約されたとされる<sup>65</sup>。ただし、関係者の一部には情報集約は十分でなかったとの指摘する声もある。

では、国家安全保障会議、国家安全保障局は何らの役割も果たさなかったかと言えば、そうではない。動画確認前の2015年1月9日、確認後の2015年1月23日と2月1日には国家安全

保障会議の四大臣会合が開催され、特に外交・安全保障政策の観点から、詳細な審議を行っている。検証委員会報告書には以下のような関連記述がある。

国家安全保障会議については、国家安全保障に関する外交・防衛政策の基本的な方向性を定めるとの役割を踏まえ、1月9日に四大臣会合を開催し、総理の中東訪問を控え、ISILが中東地域のみならず日本を含む国際社会全体にとっての脅威となっており、中東情勢について議論する際の重要な要素であるとの認識に基づき、外交・安全保障の観点から、中東情勢について多角的・総合的な議論を行った。国家安全保障局は、その事務局として国家安全保障会議の役割を支えた<sup>66</sup>。

1月23日及び2月1日には、国家安全保障会議（四大臣会合）を開催し、特に外交・安全保障政策の観点から、本件事案に関する詳細な審議を行った。国家安全保障局はその事務局として、関連する情報を集約して、総合整理した。そのような形で整理された情報は、この間、官邸の状況判断及び意思決定に活かされた。また、国家安全保障局長は、本件事案に関し総理・官房長官の下で行われた打合わせや電話首脳会談に出席し、外交・安全保障の観点から適切な助言を行った<sup>67</sup>。

いってみれば、事態対処・危機管理系統の枠組みと国家安全保障会議系統の枠組みの間で、2013年のアルジェリアにおけるテロ事件に際して、英国で見られたような役割分担が成立していたとみることができる。すなわち、危機管理に関する

65. 邦人殺害テロ事件の対応に関する検証委員会「検証報告書」2015年5月21日、26頁。

66. 同上、13頁。

67. 同上、26頁。

内閣レベルの調整は COBR が、具体的なオペレーションは外務省が担い、NSC は主として中長期的、戦略的課題を検討するという役割分担である。

他方、この事件は人質事件という意味では一般的な危機管理事案であるものの、ISIL による恫喝や中東政策との関連性という点で外交・安全保障の側面を有していたため、国家安全保障局も初期段階から関与しており、2014 年 8 月 18 日に開催された関係省庁局長級会議から参加している。特に動画が確認された 2015 年 1 月 20 日からは、内閣官房の事態室が国家安全保障局と連携して対処することになり、同日の関係省庁局長級会議も、議長である内閣危機管理監が国家安全保障局長と連携して開催された。

谷内国家安全保障局長はまた、総理・官房長官の下で行われた打ち合わせや電話首脳会談の全てに出席し、必要な助言を行っている。先に引用したように、報告書は、国家安全保障局が、関連する情報を集約、総合整理し、その情報が官邸の状況判断や意思決定に活かされたとも指摘している<sup>68</sup>。

国家安全保障局が初期段階から関与することになった背景には、この問題の戦略的インパクトと並んで、実際上の必要性もあった。従来事態室には、警察庁、防衛省、総務省、外務省の出向者の 4 名の審議官が置かれていたが<sup>69</sup>、たまたま御嶽山噴火の際に、消防庁を所管する総務省が審議官を出しておらず、その後、事態室の審議官は警察庁、防衛省、総務省からの 3 名となり、外務省は審議官を出さないことになっていた。そのような事情も関係していたのかもしれない。

国家安全保障会議創設の影響は他の面でも見られた。同会議設立後、各省庁が国家安全保障領域で連携して行動し、情報を共有する習慣が定着しており、そのことがこうした危機管理面での円滑

な連絡調整を可能にしたとの指摘もある。

以上のように、この事件では、内閣危機管理監と事態室の系統を軸に、国家安全保障局長と国家安全保障局が連携する体制がとられたが、実際には、内閣官房長官や内閣官房副長官（特に事務の杉田副長官）の役割、官房長官室の役割が大きかったと多くの関係者が指摘している。危機管理事案に関して、あえて国家安全保障会議や国家安全保障局の役割を拡大するよりも、内閣危機管理監系統が中心となって官房長官、官房副長官を支える仕組みを強化することが現実的と考えられる。

国家安全保障会議、国家安全保障局が国際的側面の色濃い危機管理事案全般で中心的な役割を果たすべきという認識は改めるべきであろう。そもそも国家安全保障局と事態室の役割分担については、国家安全保障局の創設時からある程度明確にされていた。他方、シリア邦人殺害事件でもそうだったように、危機管理分野と国家安全保障分野は截然と分かれるものではなく、平素から情報や認識を共有しておき、発生した事態の性質に応じて、柔軟かつ機動的に役割分担を形成する組織文化を定着させていく必要があるだろう。

（文責・金子将史）

68. 同上、26 頁。

69. 事態室が審議官 3 名分の人件費を確保し、残り 1 名分の人件費については、4 省庁が 4 年のうち 1 年分を回り持ちで負担することになっていた。

**〔巻末資料〕**

**国家安全保障会議開催状況（2015年11月17日現在）**

2013年	
12月4日	【九大臣会合】会議規則の制定について 【四大臣会合】国家安全保障戦略等について
12月10日	【九大臣会合】防衛計画の大綱等について
12月12日	【九大臣会合】平成25年度における防衛力整備内容のうちの主要な事項について
12月17日	【九大臣会合】国家安全保障戦略等について
12月23日	【四大臣会合】南スーダン情勢等について 【九大臣会合】国際連合南スーダン共和国ミッション（UNMISS）にかかる物資協力の実施について
12月24日	【九大臣会合】平成26年度における防衛力整備内容のうちの主要な事項について
12月25日	【四大臣会合】南スーダン情勢、東アジア情勢等について
2014年	
1月16日	【四大臣会合】東アジア情勢及び南アジア情勢等について
1月31日	【四大臣会合】東アジア情勢等について
2月13日	【四大臣会合】東アジア情勢等について
2月27日	【四大臣会合】アジア太平洋情勢等について
3月11日	【四大臣会合】アジア太平洋情勢及び武器輸出三原則等に関する検討状況等について
3月17日	【四大臣会合】ウクライナ情勢等について
3月20日	【四大臣会合】ウクライナ情勢について
4月1日	【九大臣会合】防衛装備移転三原則等について 【九大臣会合】防衛装備移転三原則の運用指針について
4月11日	【四大臣会合】アジア情勢について
4月24日	【四大臣会合】欧州情勢等について 5月15日
5月15日	【四大臣会合】安全保障の法的基盤の再構築について
5月22日	【四大臣会合】中東情勢等について
6月12日	【四大臣会合】防衛生産・技術基盤に関する課題等について
6月26日	【四大臣会合】サイバー空間をめぐる安全保障環境について 安全保障の法的基盤の再構築について
6月30日	【四大臣会合】北朝鮮による弾道ミサイル発射事案について
7月1日	【九大臣会合】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
7月3日	【九大臣会合】日朝政府間協議を受けた我が国の対応について
7月17日	【四大臣会合】防衛装備移転三原則の適用案件、中南米情勢等について
7月18日	【九大臣会合】ウクライナにおけるマレーシア航空機事案について 海賊対処行動に係る内閣総理大臣の承認について
7月24日	【四大臣会合】ウクライナ情勢について

8月28日	【四大臣会合】南アジア情勢等について
9月10日	【四大臣会合】日米安全保障協力等について
9月16日	【四大臣会合】ウクライナ情勢について
9月19日	【四大臣会合】宇宙に係る国家安全保障上の課題等について
10月3日	【四大臣会合】日米安保協力について
10月9日	【四大臣会合】東アジア情勢等について
10月14日	【九大臣会合】特定秘密の保護に関する法律施行令案及び特定秘密の指定及びその解除並びに適性評価の実施に関し統一的な運用を図るための基準案について
10月21日	【九大臣会合】南スーダン国際平和協力業務実施計画の変更について
10月22日	【四大臣会合】アジア情勢等について
12月1日	【九大臣会合】国家安全保障会議特定秘密保護規則等について
12月9日	【四大臣会合】ウクライナ情勢について
12月18日	【四大臣会合】アジア太平洋情勢等について
2015年	
1月9日	【四大臣会合】中東情勢等について 【九大臣会合】平成26年度における防衛力整備内容のうちの主要な事項について（第1次補正予算）
1月14日	【九大臣会合】平成27年度における防衛力整備内容のうちの主要な事項について
1月23日	【四大臣会合】中東情勢（特にシリアにおける邦人殺害予告事案）について
2月1日	【四大臣会合】中東情勢（特にシリアにおける邦人殺害事案）について
2月10日	【九大臣会合】南スーダン国際平和協力業務実施計画の変更について
2月18日	【四大臣会合】アジア太平洋情勢等について
2月26日	【四大臣会合】中東情勢等について
3月12日	【四大臣会合】アジア太平洋情勢等について
3月26日	【四大臣会合】サイバー空間をめぐる安全保障環境について
4月10日	【四大臣会合】安全保障法制整備、日米安全保障協力等について
4月24日	【四大臣会合】安全保障法制整備、日米安全保障協力について
5月14日	【九大臣会合】我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律（案）、国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律（案）及び治安出動・海上警備行動等の発令手続の迅速化について
5月18日	【四大臣会合】防衛装備移転三原則の適用案件について
5月28日	【四大臣会合】アジア情勢及び欧州情勢について
6月11日	【四大臣会合】東アジア情勢について
6月26日	【四大臣会合】エネルギー安全保障等について
7月7日	【九大臣会合】海賊対処行動に係る内閣総理大臣の承認について

7月7日	【四大臣会合】北極をめぐる情勢等について
7月23日	【四大臣会合】防衛装備移転三原則の適用案件及び東アジア情勢について
8月7日	【九大臣会合】南スーダン国際平和協力業務実施計画の変更について
8月21日	【四大臣会合】朝鮮半島情勢について
9月1日	【四大臣会合】アジア太平洋情勢等について
9月19日	【九大臣会合】平和安全法制の成立を踏まえた政府の取組について
9月25日	【四大臣会合】東アジア情勢について
10月9日	【四大臣会合】ユーラシア情勢について
10月15日	【四大臣会合】防衛装備の海外移転の許可の状況に関する年次報告書及び東アジア情勢について
10月20日	【四大臣会合】科学技術に係る国家安全保障上の課題と方向性及び海洋安全保障について
11月17日	【四大臣会合】パリにおける連続テロ事案について

## \*プロジェクト・メンバー

### 折木良一（おりき・りょういち）第三代統合幕僚長

1950年熊本県生まれ。72年防衛大学校（第16期）卒業後、陸上自衛隊に入隊。97年陸将補、2003年陸将・第9師団長、04年陸上幕僚副長、07年第30代陸上幕僚長、09年第三代統合幕僚長。12年に退官後、防衛省顧問、防衛大臣補佐官（野田政権、第二次安倍政権）などを歴任。11年の東日本大震災では災害出動に尽力。著書に『国を守る責任』（PHP研究所）がある。

### 金子将史（かねこ・まさふみ）政策シンクタンク PHP 総研首席研究員

1970年広島県生まれ。東京大学文学部卒。ロンドン大学キングスカレッジ戦争学修士。松下政経塾塾生等を経て現職。外交・安全保障分野の研究提言を担当。著書に『パブリック・ディプロマシー戦略』（共編著、PHP研究所）、『日本の大戦略—歴史的パワー・シフトをどう乗り切るか』（共著、PHP研究所）、『世界のインテリジェンス』（共著、PHP研究所）等。「国家安全保障会議の創設に関する有識者会議」議員、外務省「科学技術外交のあり方に関する有識者懇談会」委員等を歴任。国際安全保障学会理事。

---

## 国家安全保障会議—評価と提言

---

2015年11月26日発行

政策シンクタンク PHP 総研

提言責任者：永久 寿夫

株式会社 PHP研究所

〒135-8137 東京都江東区豊洲 5-6-52

NBF 豊洲キャナルフロント

Tel：03-3520-9612

Fax：03-3520-9653

政策シンクタンク PHP 総研ホームページ：<http://research.php.co.jp/>

E-mail：[think2@php.co.jp](mailto:think2@php.co.jp)

---

©PHP Institute, Inc. 2015

All rights reserved

Printed in Japan

政策シンクタンク  
PHP総研