

日本のインテリジェンス体制 変革へのロードマップ

PHP「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会

2006年6月

株式会社 PHP 総合研究所

はじめに

今なぜインテリジェンス体制の変革が必要か

戦前わが国は、劇的に変貌する国際情勢への判断を誤ってドイツ、イタリアと同盟を結び、米国との戦争に突入していった。現在わが国をとりまいている安全保障環境も当時のように激変している。戦前の失敗を繰り返さないため、わが国の政治指導者は、今こそインテリジェンス体制の刷新・強化に取り組まなければならない。

内外で生じている以下の四つの「地殻変動」は、わが国のインテリジェンス体制の変革を待たない優先課題に浮上させている。

第一に、大量破壊兵器の拡散や非国家主体による国際テロや国際組織犯罪など、拡散し、多様化した脅威への懸念が高まっている。それにより、インテリジェンスがカバーすべき対象は地理的にも数的にも格段に広がった。

結果として、インテリジェンスの分野における国際協力の必要性も高まった。特に同盟国である米国からは国際テロ対策やミサイル防衛に関して協力を求める声が強まっている。だが、アーミテージ前国務副長官などがうたえるように、わが国のインテリジェンス体制の弱さ、特に保全体制の脆弱性のため、米国とのインテリジェンス協力は遅々として進んでいない。

他方で、わが国の主体性を確保すべく、日本独自のインテリジェンス能力を構築する必要も増している。9.11 テロ以後、深刻な事態が発生する前にその芽を摘みとろうとする予防的アプローチが求められており、意思決定を高度なインテリジェンスに依存する度合いが益々強くなっている。例えばイランの核開発疑惑に対して米国が予防的な行動をとることが妥当なのかどうか、独自のインテリジェンスなくしてわが国の主体的な判断は不可能だろう。

第二に、東アジアにおけるパワーバランスがダイナミックに変化しつつある。特に、台頭する中国がどのような方向に向かうか、わが国は他国にもまして注視していく必要がある。イラクなどに足を取られて、米国の対外関与も大きく変化するかもしれない。この地域の秩序を望ましい方向にかたどっていくためにどのような対応が可能か、中長期的な判断の裏づけとなるインテリジェンスが求められている。

第三に、国力の増大と国際的な相互依存の拡大に伴って、日本の対外政策が積極化し、その地平が拡大してきている。わが国が関与する地理的範囲は、グローバルに広がってきている。自衛隊のイラク派遣など、日本の国際平和活動は、かつては想像もできなかったような地域にまで及んでいる。国連安全保障理事会改革でも、政府の情勢判断の甘さが批判された。日本の能動的な対外政策を支えるに足る、インテリジェンス能力の開拓が必要になっている。

日本の対外政策が積極的になるにつれて、その決定過程も官邸主導に変化してきている。一連の行政改革を通じて内閣機能は着実に強化されてきたが、それに見合うようなインテリジェンス体制の再編は行われていない。

第四に、インテリジェンス体制強化に対して国民の理解と期待が広がってきている。上海総領事館員が中国に外交機密の提供を強要されて自殺した事件や外務省の内部文書が韓国で暴露された事件は、他国の仕掛けてくるインテリジェンス活動から身を守る姿勢の弱さを白日に晒した。地下鉄サリン事件や北朝鮮による日本人拉致問題など、もっと情報が得られていれば、と国民が意識する事態も次々に生じている。政治家が考える以上に、世論の流れはインテリジェンス強化を肯定する方向に動いている。

これらの地殻変動を受けて、インテリジェンス体制の強化を主張する提案が相次いでいる。1997年の行革会議最終報告、2004年の「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書、2005年の「対外情報機能強化に関する懇談会」報告書、と有力な提言は次々に出ている。自由民主党や民主党も改革案を党内でまとめてきた。にもかかわらず、インテリジェンス体制の変革への力強い一歩が踏み出されないのはなぜか。

このような問題意識から、2005年10月、PHP総合研究所では、専門家の協力を得て、「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会を発足させた。以後、研究者や実務家などからのヒアリングを重ね、そこから得られた知見を整理した。その成果をここに提言として発表するものである。分析篇では、公開情報や報道等に基づいて日本のインテリジェンス体制の課題分析を行っているので、あわせてご覧いただきたい。

わが国のインテリジェンス体制を着実に、また効果的に変革するには、まず何が真のボトルネック(制約条件)かを見極め、それを解消する方法を編み出すことが正攻法である。これまでの諸提言の問題は、あれもこれもと盛り込みすぎて、変革スタートの敷居を高くしすぎていることにある。私たちの分析によれば、ボトルネックの解消には、大規模な組織再編や立法・予算措置は必要ない。具体的な解決策は、提言本文中、特に「早急に断行すべき改革」をみていただきたい。国の将来に責任を持つ政治指導者は、まずここから着手すべきである。

なお本提言は、PHP総合研究所「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会の見解であり、ヒアリングさせていただいた方々や研究会に協力していただいた方々がその責めを負うものではない。

2006年6月

PHP「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会を代表して
PHP総合研究所 金子将史

目次

はじめに	i
用語集	v
提言『日本のインテリジェンス体制 - 変革へのロードマップ - 』	1
早急に断行すべき改革	4
1 . 内閣・合同情報会議を活性化することにより、官邸の情報集約・評価体制を強化する	
2 . 人事交流とネットワーク化により、インテリジェンス・コミュニティ内の情報共有を増進する	
3 . 活発な情報共有に対応可能な、信頼性の高い保全体制を構築する	
状況を見ながら逐次実現していくべき改革	11
1 . 相乗効果の基礎となる個別の情報収集・分析能力を強化する	
2 . 必要に応じて公安調査庁・内閣情報調査室などの再編・整理を検討する	
3 . 日本社会の中にインテリジェンス活動を適切に位置づける	
4 . 防諜（カウンター・インテリジェンス）体制を確立する	
5 . 保全体制を強化するための立法を行う	
6 . 強化されたインテリジェンス体制を背景に、主体的かつ選択的に国際協力を進める	
結語 インテリジェンス体制変革によって「戦略不在国家」から脱却せよ	16

分析篇 / 日本のインテリジェンス体制の課題	19
1 .体制全体に関わる課題	20
弱体な官邸の情報集約・評価体制	
- 内閣情報会議 / 合同情報会議	
情報共有を阻害する縦割りの組織文化	
不十分な情報保全・防諜体制	
2 .個別情報組織の現状と課題	27
内閣情報調査室のインテリジェンス活動	
内閣衛星情報センターのインテリジェンス活動	
外務省のインテリジェンス活動	
防衛庁・自衛隊のインテリジェンス活動	
警察のインテリジェンス活動	
公安調査庁のインテリジェンス活動	
研究会委員略歴	50

用語集

インテリジェンス (Intelligence)

収集されたインフォメーションを加工、統合、分析、評価及び解釈して生産されるプロダクトで、国家が安全保障政策を企画立案・執行するために必要な知識。なお広義では、インテリジェンスが生産されるプロセス、工作活動、防諜活動やインテリジェンス組織まで指すこともある。

インフォメーション (Information)

生情報と言われることもある。インテリジェンスのもととなるもの。報告、画像、録音された会話等のマテリアルで、未だに加工、統合、分析、評価及び解釈のプロセスを経ていないものを指す。

インテリジェンス・コミュニティ (Intelligence Community)

国家及びその政府のインテリジェンス機能を果たす、全組織の総称。

ヒュミント (Human Intelligence : HUMINT)

人的情報源からのインフォメーションによるインテリジェンス。

シギント (Signals Intelligence : SIGINT)

会話・信号の傍受によるインテリジェンス。

イミント (Imagery Intelligence : IMINT)

画像によるインテリジェンス。衛星画像に限らず、偵察機その他の手段で撮影された画像を元に生産されるインテリジェンスも含まれる。

オシント (Open Source Intelligence : OSINT)

ニュース・メディア等により公開されているインフォメーションから生産されるインテリジェンス。80年代後半より使用されるようになった表現。

セキュリティ・クリアランス (Security Clearance)

機密情報にアクセスできる権限を与えるための身辺調査。

防諜 (Counter Intelligence)

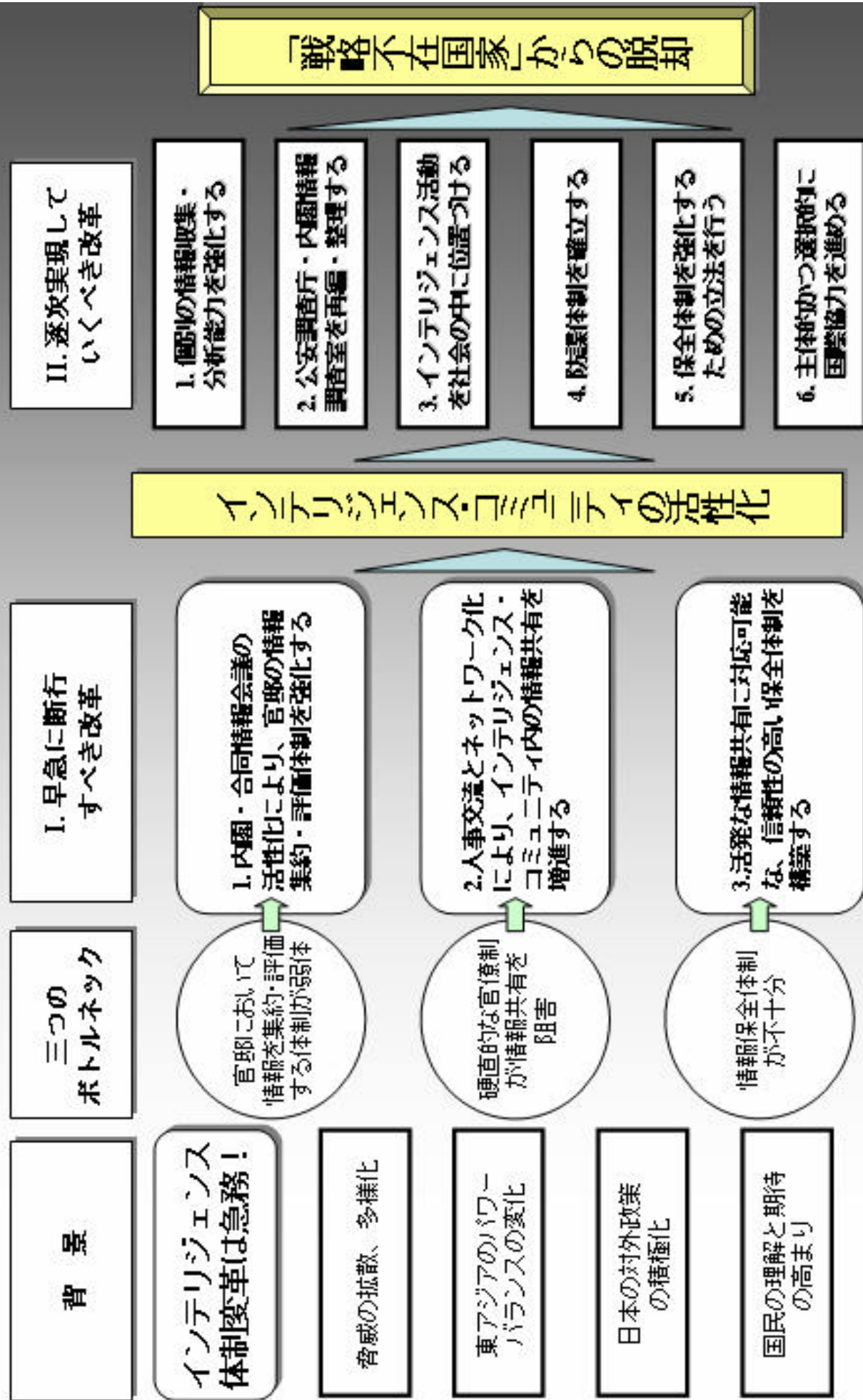
敵対的なインテリジェンス組織や、諜報活動、破壊活動またはテロに従事する個人・グループによりもたらされる、安全に対する脅威を発見し、対抗する活動。

提言

日本のインテリジェンス体制

- 変革へのロードマップ -

政策提言『日本のインテリジェンス体制ー変革へのロードマップ』



提言

日本のインテリジェンス体制

- 変革へのロードマップ -

わが国のインテリジェンス体制が、「これで十分だ」と考えている人は、まずいないだろう。実際、近年、わが国のインテリジェンス体制を強化すべきだという声が高まっており、すでにいくつか有力な提言が出されている。にもかかわらず、それらの提言はこれまでほとんど実現に至っていない。その原因は、首相及び内閣のリーダーシップのみで解決可能な課題と、それ以外の、大規模な組織改編や立法・予算措置を必要とする課題が一緒になりパッケージとして提案されているために、前者への取り組みまでが停滞してしまったことにある。結果として「わが国でも、何か起これば改革が進むだろう」という、あたかも危機を待って対応すればよいかのごとき議論までが散見される。

しかしインテリジェンスの最大の役割が早期警戒にあることに鑑みれば、危機を未然に防ぐべく、「直せるところから直して行く」という姿勢が必要である。インテリジェンス業務とは、魚を網で捕らえるようなものである。網の目が粗いからと言って、全ての網の目を一挙に細かくしようとしても、上手くいかない。細かくできるところから順次細かくしていけばよい。

このような認識から、本提言は、核心的だが比較的着手しやすい「早急に断行すべき改革」を、それ以外の課題への取り組み（「状況を見ながら逐次実現していくべき改革」と峻別する、ロードマップの形をとることにした。本提言は、「早急に断行すべき改革」を先行的かつ早急に実施することを強く求めるものである。

注記）本提言では「インテリジェンス」「インフォメーション」を以下の意味で用いる。

・「インテリジェンス」

= 収集されたインフォメーションを加工、統合、分析、評価及び解釈して生産されるプロダクトで、国家が安全保障政策を企画立案・執行するために必要な知識を指す。

（ただし、広義には、インテリジェンスが生産されるプロセス、工作活動、防諜活動やインテリジェンス組織まで指すこともある。）

・「インフォメーション」

= インテリジェンスのもととなるもの。生情報と言われることもある。報告、画像、録音された会話等の材料で、未だに加工、統合、分析、評価及び解釈のプロセスを経ていないものを指す。

・「情報組織」「情報保全」などという場合の「情報」は、インテリジェンスとインフォメーションの双方を含む。

I. 早急に断行すべき改革

三つのボトルネックを取り除き、インテリジェンス・コミュニティを活性化せよ

わが国には、各省庁の意思決定を支える個別の情報組織はそれなりに整備されているが、「インテリジェンス・コミュニティ」¹を総体として調整し、とりまとめる体制が未発達である。そのため、各組織が相互補完しつつ高度なインテリジェンスを生産し、各省庁を超えた最高意思決定機関である官邸を支える体制になっていない。

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んでいるのが、インテリジェンス体制の構造に関わる三つのボトルネック（制約条件）である。²これらが解消されなければ、いくらインフォメーションやインテリジェンスの種類を多様化し、量を拡大しても、実効性のある体制にはなり得ない。逆に言えば、これら三つのボトルネックにメスを入れるだけで、小さいながら実効的なインテリジェンス・コミュニティを作り出すことができ、しかも、その波及効果として次なる変革の連鎖を生じることが期待できる。

第一のボトルネックは、官邸においてインフォメーションやインテリジェンスを集約し、評価する体制が、極めて弱体であることである。確かにわが国が利用可能なインフォメーション及びインテリジェンスの種類や量は十分ではない。それでも、それらをしっかりと集約し評価しさえすれば、見えなかったものが見えるようになり、官邸の意思決定を支えるインテリジェンスの質は向上する。インフォメーションやインテリジェンスがばらばらに官邸に上がったり、そもそも上がらなかつたりする、という現状は問題である。それによりインテリジェンスへの期待が低下し、官邸から情報要求³が生まれにくい背景にもなっているからである。

第二のボトルネックは、硬直的な官僚制のために横の連絡が悪く、異なる官庁・組織間並びに同一官庁・組織内の異なる部署の間でのインフォメーションやインテリジェンスの共有が十分でないことである。行き過ぎた官僚制をどう弱めていくか、という組織文化に注目した改革アプローチは、特に2001年9月11日の同時多発テロ以降、米国でますます重視されている。わが国でも真剣な検討が必要である。

第三のボトルネックは、情報を保全する体制が十分でないことである。インフォメーションやインテリジェンスの漏洩は、それ自体他国に手の内を明かすという、わが国にとって大きな損失に繋がるものである上、他組織との情報共有をためらわせる原因にもなる。情報保全については、大規模な立法措置が必要と考えられがちであるが、その手前で改善措置を講ずることは十分可能である。

¹ Intelligence Community。国家及びその政府のインテリジェンス機能を果たす、全組織の総称。

² 詳細は分析篇を参照。

³ リクワイアメントともいう。

これら三つのボトルネックは、以下に提示する三つの改革を断行することにより、相当程度解消することができる。幸いなことにこれらの改革には大規模な組織再編や立法・予算措置は必要ない。首相及び内閣の確固たるリーダーシップだけが必要である。志ある政治指導者は、これこそが問題の核心との透徹した認識を持ち、緊急事態基本法もしくはテロ対策基本法が成立するタイミングまでに（望むらくはそれを待つことなく）そして何よりも「危機が起こるのを待つ」のではなく、「明日起こるかもしれない危機を未然に防ぐ」との強い決意を持って、改革に着手しなければならない。

1. 内閣・合同情報会議を活性化することにより、官邸の情報集約・評価体制を強化する

要点

- 官邸の意思決定を支える情報集約・評価の枠組みとして、内閣・合同情報会議を活性化する必要がある。
- 内閣・合同情報会議は、単なる情報交換に終始せず、重要問題に関して簡潔な「インテリジェンス評価」を作成し、閣僚や政府高官に配布する。
- 30名程度の「評価スタッフ」を新設し、評価ドラフトの作成にあたらせる。評価スタッフには、各官庁からの最も優秀な人材をあて、各官庁が有する全情報にアクセスする権限を与える。

何よりも優先されるべき改革は、内閣官房がインフォメーションやインテリジェンスを集約し評価する体制の強化である。近年「官邸外交」とも言われるように、外交や安全保障における官邸の主導性は格段に強化されてきている。しかし、それを支えるべき内閣官房のインテリジェンス体制にはほとんど変化がない。平時と有事とを問わず、各官庁・組織が有する重要なインフォメーションやインテリジェンスを迅速かつ確実に内閣官房に集約し、評価できる体制を構築する必要がある。

現在内閣の下には、米国 CIA をモデルに設立された内閣情報調査室（以下内調）と英国の合同情報委員会⁴をモデルに設置された内閣・合同情報会議の二種類の枠組みが存在している。このうち内調は、重要ポストを警察出身者が占めるなど警察主導のイメージが強く、未だに各官庁・組織の有するインフォメーションやインテリジェンスを集約し評価するには至っていない。そのような本質を変えることなくいくら内調を増強しても、集約が可能になるとは考えにくい。戦後に設立されてから半世紀間、内調が日本の中央情報組織として機能してこなかった現実は今も重く受け止める必要があるだろう。

より現実的なアプローチは、内閣・合同情報会議の活性化である。ここで、次官・長官

⁴ Joint Intelligence Committee. JIC と略称。

クラスで構成される内閣情報会議⁵は、一回一時間程度、年二回と開催頻度も低く、機動力に欠ける。これに対し、月二回、実務の中核である局長クラスが集まって開催される合同情報会議⁶は、より実動的に機能しうる。だが、残念ながら、各官庁・組織は、重要なインフォメーションやインテリジェンスを合同情報会議に積極的に提供しておらず、首相や官房長官・副長官に直接、個別に伝達してしまっているのが現状である。重要なインフォメーションやインテリジェンスを集約・評価する過程はなきに等しい。

この現状を変える突破口は、合同情報会議の下に「評価スタッフ」を設置し、有能な人材をあてることである。そして、関連官庁・組織が保有する全てのインフォメーションやインテリジェンスにアクセスする権限を与えて、それらの集約・評価にあたらせるのである。わが国が模倣しようとしている英国でも、当初合同情報委員会は有効に機能しなかった。それを下支えする評価スタッフ制を導入してはじめて、狙い通りの働きをみせるようになったのである。⁷

新設する評価スタッフの主任務は、上述のように各官庁・組織が有する全てのインフォメーションやインテリジェンスにアクセスし、それらを集約・評価して、評価のドラフトを作成することとする。ドラフトは、合同情報会議の承認で最終的な「インテリジェンス評価」となり、閣僚や政府高官に配布される。多忙な人々に有効に活用してもらえるように、評価は極めて簡潔なものとすべきである。評価のテーマは、首相、閣僚や政府高官からの情報要求が最優先されるのは当然であるが、さらに評価スタッフが業務に慣れてきた後は、「情報要求はないが、これは首相、閣僚や政府高官にとって重要だろう」と考えるものも入れてよいだろう。また合同情報会議の開催は、緊急事態が生じた際などには、定期開催にとらわれず、柔軟に開催されるべきである。

内閣・合同情報会議は閣議決定によって設置されているから、それを支える評価スタッフ設置には法律改正を要さない。また各官庁からの併任とすれば、内閣官房の定員増も必要ない。ただし、各官庁が最も優秀な人材を出すこと、各官庁が有する全てのインフォメーションやインテリジェンスにアクセスさせること、という二点は徹底しなければならない。そのためには、首相や官房長官・副長官が、内閣情報会議などの場で各官庁にこの二点を厳守するよう強く指示し、以後指示が守られているかどうか監視することまで言明する必要がある。

⁵ 構成メンバーは、内閣官房長官を議長に、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、防衛事務次官、公安調査庁長官、外務事務次官。必要に応じて他省庁からも出席。

⁶ 構成メンバーは、事務の内閣官房副長官を議長に、内閣危機管理監、内閣官房副長官補(安全保障、危機管理担当)、内閣情報官、警察庁警備局長、防衛庁防衛局長、公安調査庁次長、外務省国際情報統括官。必要に応じて他省庁からも出席。

⁷ 英国ではさらに、MI5 内に合同テロ分析センター(Joint Terrorism Analysis Centre, JTAC と略称)を設置し、テロ関連のインフォメーションをミクロの観点より迅速に集約・評価し、JIC によるマクロの観点からの集約・評価を補完している。わが国も評価スタッフによる JIC の強化と並んで、将来的には JTAC 的体制の構築も考えるべきだろう。

評価スタッフの人数は、当面 30 名程度でよい（英国では、約 30 名から最近増員されて約 40 名）。ランクが上がれば上がるほど心理的に出身母体にしぼられる傾向があることから、中堅・若手の中から優秀な者を選抜し、出身母体を忘れ、日本という国家の利益のみを念頭に置いて集約・評価を行わせるべきである。⁸

内閣・合同情報会議が機能するようになり、官邸に報告されるインテリジェンスの質が高まれば、インテリジェンスの有用性についての関心や認識が高まり、官邸側からの情報要求は具体的かつ明確になっていくと期待できる。中長期的な国家利益の擁護・増進のために積極的に情報要求を出そうという政治風土も育っていくだろう。そうなれば、個別のインテリジェンス能力のどの部分を強化すべきか、方向性も定まってくる。大規模な組織再編や新しい組織の設置は、そのような過程で検討していけばよい。

2. 人事交流とネットワーク化により、インテリジェンス・コミュニティ内の情報共有を増進する

要点

- 情報共有を常態化するには、縦割り分業を好む「組織文化」を刷新する必要がある。そのためには、情報組織間で相当規模の人事交流を実施すること 各組織共通の教育訓練をほどこし、インテリジェンス・コミュニティの全体像を理解させること、が不可欠である。
- 情報組織を横断的に結びつけるオンライン・ネットワークを導入し、インテリジェンス・コミュニティ内の迅速な情報共有を可能にする。

複雑化する国際関係やテロ、大量破壊兵器拡散などに代表される、冷戦後の拡散・多様化した脅威に対応するには、異なる官庁・組織間並びに同一官庁・組織内の異なる部署の間の壁を取り払うこと、そして、最終的に生産されるインテリジェンスのみならず、その過程で収集・加工・分析されるインフォメーションを共有し、突き合わせていくことが不可欠である。例えば防衛庁の情報本部が生産したシギント⁹に触発されて、内閣衛星情報センターのイミント¹⁰が生産され、さらにそれが外務省の生産したヒュミント¹¹やオシント¹²

⁸ 英国では評価スタッフのチーフが 48 - 50 歳程度、その下に 4 - 5 名いるアシスタント・チーフが 40 歳程度、その下にさらに若いスタッフがいる、という陣容。

⁹ Signals Intelligence (SIGINT)。会話・信号の傍受によるインテリジェンス。

¹⁰ Imagery Intelligence (IMINT)。画像によるインテリジェンス。衛星画像に限らず、偵察機その他の手段で撮影された画像を元に生産されるインテリジェンスも含まれる。

¹¹ Human Intelligence (HUMINT)。人的情報源からのインフォメーションによるインテリジェンス。

と突き合わされる・・・と言った過程¹³がますます重要になっているのだ。しかし、現状では、異なる官庁・組織間や同一官庁・組織内の異なる部署の間の連絡は不活発であり、インフォメーションを元にインテリジェンスが生産されて行く過程は、ほとんど互いに隔絶されていると言ってよい。

このような状況を改善するために不可欠なのは、厳格な縦割り分業を好む官僚制という、硬直的な組織文化の見直しである。官僚制は官庁・組織の基礎であり、それを壊すことはできないが、現状は行き過ぎであり、それを弱める方途が必要となる。その鍵となるのが、情報関連の官庁・組織間の人事交流と、オンライン・ネットワークの導入、官庁・組織横断的な教育訓練の実施である。

まず人事交流に関しては、現在でも若干実施されてはいるが、分析官レベルだけではなく課長クラス以上も含めて一挙に拡大すべきである。

しかしこのような人事交流の拡大は、官庁・組織に任せておくだけでは決して実現しない。再び首相及び内閣の強固なリーダーシップが必要となる。首相や官房長官・副長官が、内閣情報会議などの場で各官庁に、「インテリジェンス関連のポストにつき、課長クラス以上の2名を含む人事交流拡大を相互に実施するように」と言った形での強い指示を「今後半年以内」と言うように期限付で出して、以後指示が守られているかどうか監視するとまで言明することが必要であろう。

さらに米国の Intelligence Community Officer Programs に倣い、他の情報関連組織への出向を昇進の条件とすべきである。他の組織に出向すれば、他の組織の実態を理解できるのみでなく、人的ネットワークの形成が可能になる。数年後には、インテリジェンス・コミュニティの中で行き来しながら、インテリジェンス分野に特化してキャリア・アップしていく人事体系を確立することを目標とすべきだろう。

次に重要となるのが、オンライン・システムによるネットワーク化である。インフォメーションからインテリジェンスを生産する各段階の担当同士をネットワークによって横断的に結びつけることにより、組織間・組織内の情報共有や調整をスピードアップできる。既述の新設されるべき評価スタッフがアクセスした各官庁・組織の有するインフォメーションやインテリジェンスは、ネットワークによって他の関連する官庁・組織と共有されるべきである。それに触発された官庁・組織が、「うちにはこのようなインフォメーションがあります」と言う形で、評価スタッフが予想していなかったインフォメーションが見つかるという効果が期待できるからである。このネットワークは最も機微なインフォメーションやインテリジェンスまで扱うが故に、外部との接触がなく、情報関連官庁・組織のみがアクセス可能な、閉鎖的なものとしなければならない。

¹² Open Source Intelligence (OSINT)。ニュース・メディア等により公開されているインフォメーションから生産されるインテリジェンス。80年代後半から使用されるようになった表現である。

¹³ これを収集の相乗効果(collection synergy)と言う。

最後に重要となるのが、インテリジェンスの本質やインテリジェンス・コミュニティ全体を良く理解し、自分がその一員として行動すべきことを自覚させる各組織共通の教育訓練の実施である。中長期的な課題としては、ミッドキャリアへの教育訓練を施す統合的な教育訓練機関の設立も検討すべきであろう。

3．活発な情報共有に対応可能な、信頼性の高い保全体制を構築する

要点

- 情報共有を促進するには、厳格な情報保全が不可欠である。
- 国民全体を監視するような措置は国民の強い抵抗が予想される上、必要性も低い。まず機微な情報を扱う関係者に限って適用される情報保全規則を確立する。
- 関連官庁・組織共通の保全教育を徹底する。
- セキュリティ・クリアランスは継続的に実施しなければならない。

価値あるインフォメーションや、それから生産されるインテリジェンスが得られるようになればなるほど、その漏洩はあってはならない。また、内閣レベルでの集約・評価や異なる官庁・組織間、同一官庁・組織内での共有を促進するには、漏洩しないことが大前提となる。漏洩の懸念がある限り、インフォメーションやインテリジェンスの提供に消極的になるのは当然のことである。また他国との情報協力に際しても、保全体制が不十分であることは大きな障害になる。実はこの問題は、1952年に内調が設置されて以来、わが国が半世紀以上にわたり引きずり続けてきた課題である。

情報保全に関する現在の法律は不十分である。国家公務員一般の守秘義務違反に関して、国家公務員法第100条が懲役1年以下の罰則を、防衛秘密に関して、2002年11月施行の改正自衛隊法が閣僚等を含む国家公務員や民間業者等を対象に懲役5年以下の罰則を、米国から提供される情報に関して、日米相互防衛援助協定(MSA協定)等に伴う「特別防衛機密」が懲役10年以下の罰則を規定している程度でしかない。

情報保全体制の強化については、国民全体を網にかけるような立法措置は、国民に強い心理的抵抗があると予想される上、その必要性も低い。

ここで参考にすべきなのは、衛星がもたらす画像から生産されるイミントにおける「衛星秘密」という考え方である。イミントの扱いは極めて厳密に規定されているが、逆にそれを受け入れる意思があり、かつ必要とされる保全体制を整えたことが証明できさえすれば、その官庁・組織にはアクセスが許される。いわば規約を守る意思と能力を証明することで入会できる、会員制のクラブのようなものである。むしろ厳密な扱いを要求されることは、入手できるインテリジェンスの使い勝手の悪さに繋がるという弊害を伴うが、立法

措置なしに、保全と共有を進めることができるという大きなメリットがある。衛星秘密の考え方を、安全保障一般に関連するインフォメーションやインテリジェンスに応用することを早急に検討すべきである。

次に重要となるのが、教育である。どれほど巧妙な保全体制を構築しても、個々人に保全の意識がなければ、結局は漏洩に繋がってしまう。米国国防省では、省員一人ひとりに、インターネットに繋がっているコンピューターと、繋がっていないコンピューターをあてがっていた。しかしある省員が、机が狭くなることを理由に、二台のコンピューターの中身を一台のコンピューターにまとめて使ったために、そこを突破口として、国防省内にウイルスが侵入してしまった事例もある。最近わが国でも海上自衛隊の機密情報が流出するという不祥事があったばかりである。特に機密のインフォメーションやインテリジェンスを扱う官庁・組織は、関連官庁・組織共通の保全教育を徹底すべきである。

最後に重要となるのが、内部監査体制の強化である。機微なインフォメーションやインテリジェンスを扱う官庁・組織については、採用・契約時点だけでなく、その後も継続的に厳格なセキュリティ・クリアランス¹⁴を行う必要がある。

以上述べてきた三つの改革によってボトルネックが解消されれば、わが国のインテリジェンス・コミュニティの実効性は格段に向上する。これらは、大規模な組織改編や立法・予算措置を必要とせず、政治的な障壁は決して高くない。政治指導者が明確な方針を打ち出し、これらの諸改革を早急に断行することを望みたい。

¹⁴ 機密情報にアクセスできる権限を与えるための身辺調査。

II. 状況を見ながら逐次実現していくべき改革

以上の「早急に断行すべき改革」を実行することで、わが国のインテリジェンス体制にはさらなる飛躍への素地が生まれるはずである。インテリジェンスの集約・評価によって、その効用についての認識が高まり、ひいてはインテリジェンスの前提となる国家利益を明確にし、国家利益の擁護・増進のために積極的に情報要求を出そうという政治風土も育っていく。行き過ぎた官僚制が是正され、インテリジェンス・コミュニティ内での協力を積極的な組織文化が定着すれば、保全体制の強化と相まって、関連の官庁・組織の間や、同一官庁・組織内で、重要なインフォメーションやインテリジェンスの共有が進むだろう。

このような変化を土台に、時々の財政事情や政治状況、そして国民世論の動向を眺めつつ、以下の個別的な課題を逐次解決していくべきである。

1. 相乗効果の基礎となる個別の情報収集・分析能力を強化する

異なるインフォメーションやインテリジェンスを突き合わせると、見えないものが見えてくる。こうした相乗効果を生み出す基礎となるのは、以下の四種類のインテリジェンスである。これらを個別に強化していく必要がある。

画像によるインテリジェンス（イミント）

衛星等が撮影した画像によってもたらされるインフォメーションを元に生産されるインテリジェンスをイミントという。イミントのうち、衛星画像を元にしたものは地理的な制約がなく、周辺諸国のみならず、特に関心を寄せるべき全世界の諸地域の動向を把握する上で有効である。また、後述するヒュミントと異なりインフォメーション収集に際して危険に晒されることがなく、リスク回避的なわが国の現状でも受け入れやすいものと考えられる。内閣衛星情報センターが運用する情報収集衛星の画像分析によるイミント生産は、軌道に乗りつつある。後は衛星の機数の増加、解像度や敏捷性などの性能向上をはかると共に、分析官の能力を一層高め、かつ人数を増やすことが必要である。また、情報収集衛星の性能向上の制約要因となっている「宇宙の平和利用に関する国会決議」の見直しを早急に検討・実施すべきである。

会話・信号の傍受によるインテリジェンス（シギント）

会話や信号を傍受することによってもたらされるインフォメーションを元に生産されるインテリジェンス、つまりシギントは、ターゲットの意図まで明らかにすることができるため、その意図が読み取りにくいテロ組織やならずもの国家などの脅威に対抗する上で有

効なインテリジェンスである。幸い防衛庁の情報本部を中心としたわが国のシグント生産は、優秀なスタッフに恵まれ比較的順調である。他方、会話・信号の傍受には地理的な制約が大きく、傍受施設が日本国内にある現状では、入手可能なインフォメーションが限られている。技術的ブレイクスルーによる地理的制約の緩和の可能性に留意しつつ、他国との協力を追求すべきである。また市民の権利との関係などについて整理しつつ、国内の行政的傍受についてもオープンに議論することが必要である。

人的情報源からのインフォメーションによるインテリジェンス（ヒュミント）

人的情報源によってもたらされるインフォメーションを元に生産されるインテリジェンス、つまりヒュミントは、シグントと並んで、ターゲットの意図まで明らかにすることができるため、テロ組織やならずもの国家などの脅威に対抗する上で有効なインテリジェンスである。現在外務省等が行っているヒュミント活動には限界があり、2005年9月に発表された外務省「対外情報機能強化に関する懇談会」の報告書が、「対外情報収集活動の中には、場合によっては通常の外交活動と相容れないものがあり」と指摘しつつ、対外情報収集機関の設立を提起している点は大いに評価できる。内閣官房の情報集約・評価体制が確立され、さらにわが国として、どのような情報収集手段が必要か見極める中で、市民社会の規範との整合性・異質性に配慮しながら、積極的にヒュミント強化策について検討を進めていくべきである。

公開のインフォメーションによるインテリジェンス（オシント）

公開されているインフォメーションの系統的な分析は、上記三種類のインテリジェンスを補完する。特に海外のメディアレポートを体系的に収集・翻訳するモニタリング・サービスの役割は重要である。日本では財団法人ラヂオ・プレスが旧共産圏などを対象に海外のラジオ放送をモニターしているが、昨年 CIA 内に設置され、公開のインフォメーションの収集・分析等を行う Open Source Center¹⁵の一部となった米国の FBIS¹⁶や英国の BBC モニタリングと比較して、モニターする放送も、扱う言語も限られている。モニタリング対象の拡大や海外の類似機関との協力を検討すべきである。

現在、既述の Open Source Center の設置などからも窺えるように、アメリカでもオシントの有用性が益々強調されており、公開のインフォメーションから抽出したインテリジェンスが秘密情報から得られたインテリジェンスと同様の価値をもつと解釈されるようになってきている。プレスやインターネット上に溢れる公開のインフォメーションを取捨選択し、インテリジェンスを生産する能力を高度化していく必要がある。

¹⁵ 正式名称は、DNI Open Source Center (OSC と略称)。名称より明らかなおり DNI(中央情報官)の下に来る組織だが、CIA 内に設置され、実際の運営は CIA 長官が行う。2005年11月1日発足。

¹⁶ Foreign Broadcast Information Service。

各インフォメーション収集手段の強化とあわせて、分析能力も強化する必要がある。特に、政府内に分析者が不足している現状では、民間から中途採用によって補うことも必要であり、専門的な分析者の中途採用を積極的に行えるよう人事制度を見直すべきである。急速に変化する環境に対応できる人材を政府内部のみで調達することは非効率であり、また不可能でもある。保全の問題に十分留意しつつ、学界や NGO、企業などとの協力を通じて、政府外の専門的な知見を有効活用し、もって分析能力の強化に努めるべきである。

2．必要に応じて公安調査庁・内閣情報調査室などの再編・整理を検討する

首相及び内閣のリーダーシップのもとに前記「早急に断行すべき改革」を実施し、内閣官房による集約・評価が強化されれば、既に述べたように、インテリジェンスの効用についての認識が高まり、インテリジェンス生産の前提となる国家利益や情報要求も明確になると期待される。結果として今後強化すべきインテリジェンス能力もより明瞭になるだろう。こうした変化を背景として、大規模な組織再編や新組織設置の方向を定め、それを実現していくべきである。現時点でもすでに、対外情報収集機関の新設や、公安調査庁や内調の再編整理などが議論されている。公安調査庁や内調については、既述の内閣・合同情報会議の強化や、その結果期待されるインテリジェンス・コミュニティの発達にあわせて、両組織の資源をどのように活用し、いかに位置づけていくか、検討していくべきである。

3．日本社会の中にインテリジェンス活動を適切に位置づける

インテリジェンスの世界の論理は、一般の市民社会の論理とはギャップが大きく、実際情報組織が独走した事例は歴史的にも事欠かない。インテリジェンスの世界が一般社会から遊離する事態を避けるには、日本社会の中でインテリジェンス体制を適切に位置づける努力が不可欠である。具体的には、国民の代表たる国会によるインテリジェンス活動の統制の強化、一般社会とインテリジェンス体制の相互理解の増進などが必要である。

国会による行政府のインテリジェンス活動の監視を確立する

行政府によるインテリジェンス活動が行き過ぎないためには、活動自体や、予算、機密のインフォメーションやインテリジェンスなどを、国民の代表たる国会が監視することが不可欠である。他方で、国会からの機密漏洩は確実に遮断しなければならない。

それゆえ、インテリジェンス委員会を国会に設け、国会議員の中から選任された委員が政府のインテリジェンス活動を監視することを可能にするとともに、委員に対しては重い

罰則を伴う高度な守秘義務を課し、抜き打ち検査を行うようにすべきである。また、公正なセキュリティ・クリアランスを課し、両院による指名と内閣総理大臣の承認の双方を選任の条件とするなど、委員の選考方法は検討を要する。

教育を通じて一般社会とインテリジェンス・コミュニティの相互理解を高める

日本社会ではインテリジェンスに対する理解が乏しく、過度に危険視したり、過度に期待を持ったりする風潮を生んでいる。最近インテリジェンスの実務経験者が積極的に発言するようになってきているのは歓迎すべきことであり、さらに非実務経験者も含めて、インテリジェンスの歴史や理論、組織についての研究を奨励し、その成果などを高等教育の場を通して学ぶ機会を増やすことで、インテリジェンスに関する公平で客観的な知識が社会に浸透することが望ましい。

そのような研究の蓄積は、インテリジェンスの実務家にとっても受益するところが大きく、実務家と一般社会の共通の知識として両者を架橋するものである。さらに実務家に対しては、しっかりした規範意識と順法精神に則って業務を遂行するよう、徹底した教育を施す必要がある。

例えばインテリジェンス大国である英国の主な大学には、選択科目の1つとしてインテリジェンス・スタディーズがおかれている。中でもロンドン大学は大学院の学生用に「インテリジェンス専攻コース」を設けているほどである。英国はインテリジェンス知識のある教養層を内包することにより、市民とインテリジェンス・コミュニティの相互理解や信頼を促進する社会を作り出しているのである。

このことは双方にとって有益である。英国では2005年7月のロンドン・テロ事件以来、市民への監視が強化されていったが、市民はむしろ当然といった反応であり、強い反発は見られない。このような世論の後押しがあってはじめて、英国のインテリジェンス・コミュニティは思い切ったテロ対策をとることができるのである。

4．防諜（カウンター・インテリジェンス）体制を確立する

防諜とは「敵対的なインテリジェンス組織や、諜報活動、破壊活動またはテロに従事する個人・グループによりもたらされる、安全に対する脅威を発見し、対抗する活動」を指す。関連官庁・組織の構成員・関係者によるインフォメーションやインテリジェンスの漏洩防止を目的とする保全とは区別される。上海総領事館員自殺事件によって明らかになったように、防諜の対象となるスパイ活動が、様々な国家、集団、個人によって頻繁に行われている以上、わが国はまず関係者に対して十分な防諜教育を施し、さらには、防諜の対象となる活動を取り締まる法制度を整備すべきである。

5．保全体制を強化するための立法を行う

保全に関しては、「早急に断行すべき改革」の中で、立法措置を伴わずともできる方途を提案したが、中長期的には立法措置までも視野に入れるべきである。その際、既述の通り国民全体を網にかけるような立法措置は、国民に強い心理的抵抗があるものと予想される上、その必要性も低い。保全されるべき秘密の範囲を限定した上での立法を考えるべきである。参考にすべきなのは、改正自衛隊法である。保全されるべき秘密を「防衛秘密」に限定した上で、その内容を定義し、かつ公務員のみならず、「防衛庁との契約に基づき防衛秘密に係る物件の製造もしくは役務の提供を業とする者」をも対象としている。秘密の範囲や対象者を限定しつつ、保全強化のための立法措置を検討していくべきであろう。

6．強化されたインテリジェンス体制を背景に、主体的かつ選択的に国際協力を進める

グローバルな広がりを持つテロや大量破壊兵器拡散、麻薬取引などに対処するには、国際的な情報協力が有益であり、一層積極的に推進すべきである。

他方情報面での協力は、安全保障や経済での協力とは異なる配慮が必要である。情報協力には、弱者が強者に情報操作されてしまう危険が常に存在する。この点は同盟国との協力でも、何ら変わりはない。よって他国からのインフォメーションやインテリジェンス提供に安易に依存するのではなく、提供されたインフォメーションやインテリジェンスをしっかり検証できるだけの力を身につけるべく、わが国として不断の努力を行っていくことが大前提となる。

インテリジェンスの世界は「ギブ・アンド・テイク」を原則としていることから、わが国が他国から有益なインテリジェンスを得るためにも、相手国が高く評価するインテリジェンスをわが国が生産する力をつけることが重要である。

さらに各国とも情報源や収集手段を明かすことには非常に慎重であり、共有したインテリジェンスが漏洩したり、第三国にわたったりすることに対して強い懸念を有していることから、信頼できる保全体制の確立が必要である。

最後に同盟国である米国や、インテリジェンスの先進国である英国からは、インテリジェンスそのもののみならず、人材育成や分析手法などのノウハウ獲得に関して協力を得るべきであろう。

結語

インテリジェンス体制変革によって「戦略不在国家」から脱却せよ

最後に、インテリジェンス体制の変革によって目指すべき最終目標に触れておきたい。それは、わが国が「戦略不在国家」から脱却することである。

まず、インテリジェンスと戦略が不即不離の関係にあることを確認しておこう。インテリジェンスは戦略を実現するための手段であって、それ自体目的とはなり得ない。このことは個人を例にして考えてみると分かりやすい。例えば、日頃から北海道の情報について集めている人は少ない。しかしもし自分が旅行することになれば、北海道へのフライトスケジュール、気候、観光名所などについて調べるはずだ。すなわち、「北海道に旅行する」という目的があってはじめて情報への要求が生じるのである。そして、行動に必要な情報（すなわちインテリジェンス）が得られれば得られるほど、旅行へのマインドは高まり、また旅行した場合の充実度も高まるはずだ。

国家のレベルでも同じことである。国家が国益に基づいた中長期的な戦略目標を設定し、それを行動に移そうとする時、質の高いインテリジェンスが切実に必要と感じられるはずである。逆に、国家戦略が定まらなければインテリジェンスへの要求も不明瞭たらざるを得ない。そのことは、戦前のわが国とイギリスのインテリジェンスに対するアプローチを比べてみると一目瞭然である。イギリスは、「アメリカと組んでドイツを倒す」という明確な戦略を設定し、これを実行するためのインテリジェンスを求め、利用した。他方、わが国ではアメリカと協調するのか戦うのかということも最後まで定まらず、「戦争かジリ貧か」という議論に終始していた。このような粗雑な議論をするだけであれば客観的なインテリジェンスは必要ない。事実わが国は効果的にインテリジェンス活動を行うことができなかった。

残念ながら、戦前の失敗の教訓は、現在の日本に活かされているとは言いがたい。わが国では今に至るまで国益認識やそれに基づく主体的な国家戦略が曖昧なままである。防衛大綱には、国土防衛と並ぶわが国の安全保障政策の目標に「安定的な国際環境の構築」を掲げているが、これだけでは、行動に結びつくだけの具体性に乏しく、インテリジェンスへの要求は生まれにくい。例えば、中長期的な国家戦略を立案するメカニズムを官邸に設置し、そこから戦略立案に必要な具体的な情報要求を出すようにすれば、インテリジェンス・コミュニティはある程度活性化するだろう。

だが、ここで考えるべきなのは、良質なインテリジェンスが存在していないために確かな世界像が形成されず、能動的な戦略を創り出すことに支障をきたしている、という面もあるということである。これは鶏と卵の関係に似ている。戦略目標が明確に設定されていないためインテリジェンスへの要求が生まれにくいという問題と、インテリジェンスが不備であるゆえに適切に戦略目標を設定できないという問題の間に悪循環が存在するのである。

これを打破することは、わが国にとって究極の課題と言ってよい。

私たちがうったえたいのは、戦略の不在を嘆くだけですませるのはもう終わりにしよう、ということだ。まずインテリジェンスから始めてみよう。本提言の「早急に断行すべき改革」だけでも実行に移すならば、強化されたインテリジェンスにより、わが国は自らの置かれた環境をよりよく認識できるようになる。そうなれば、国益とは何か、その国益を達成するための戦略とは何か、否が応でも能動的に考えざるを得なくなるはずだ。そうしてはじめて中長期的な戦略立案のメカニズムも有効に機能しえよう。

国家という車が前進するには、インテリジェンス・サイクルというエンジンが力強く回転している必要がある。良質なインテリジェンスと能動的な戦略は表裏一体の関係にあるからだ。戦略不在国家から脱皮すべきと政治指導者が本気で考えているならば、インテリジェンスと戦略の好循環を自覚的に創り出さなくてはならない。環境をよく理解するために客観的なインテリジェンスを求め、良質なインテリジェンスに基づいて何が国益かを見定める。そして国益を達成するための戦略を構築し、その実行に必要なインテリジェンスを要求する。インテリジェンス体制の変革は、こうした好循環への第一歩なのである。

分析篇

日本のインテリジェンス体制の課題

分析篇

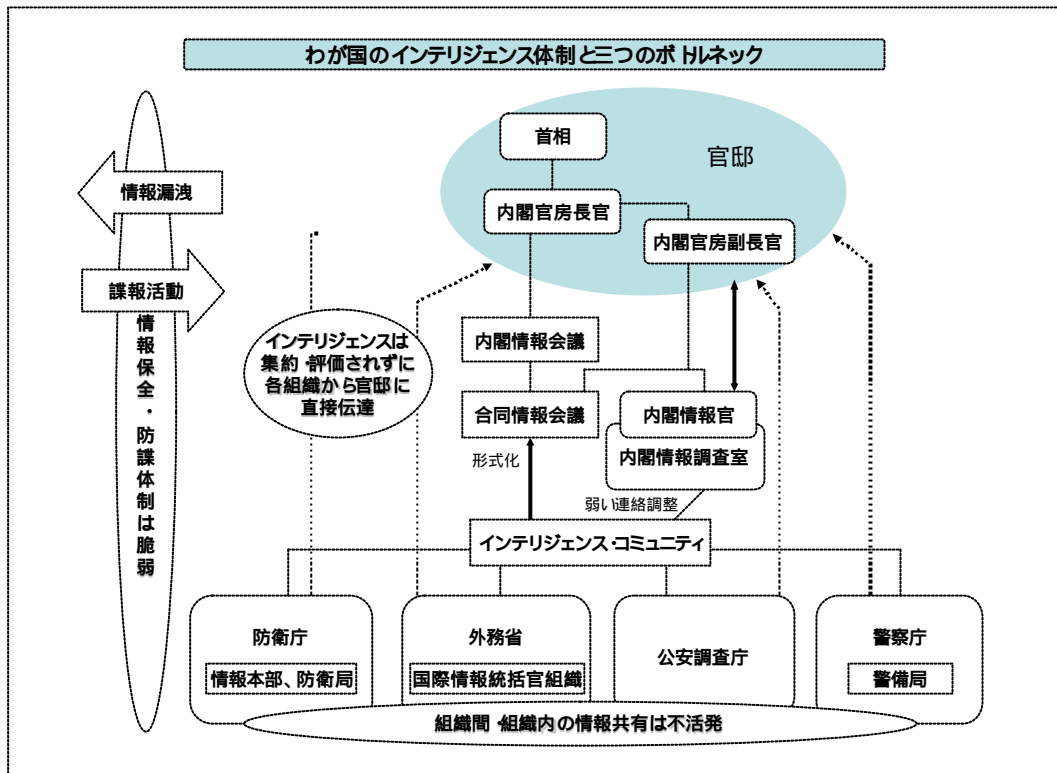
日本のインテリジェンス体制の課題

日本のインテリジェンス体制にはさまざまな問題があるが、インテリジェンス体制全体に関わる課題と、個別の情報組織や情報収集手段に関わる課題は性質を異にする。以下それぞれについて公開情報、報道等から分析していくことにする。

1．体制全体に関わる課題 - 発展途上のインテリジェンス・コミュニティ

わが国のインテリジェンス体制を検討すると、ヒュミント活動などを行う独立した対外情報組織がないという特殊事情はあるものの、各省庁の意思決定レベルを支える個別の情報組織はそれなりに整備されているが、「インテリジェンス・コミュニティ」を総体として調整し、とりまとめを行う体制が未発達であることが読み取れる。その結果、国家を全体的に方向付ける最高意思決定機関である官邸を支え、オールジャパンとして各情報組織の強みを活かしあい、互いに補い合って質の高いインテリジェンスを生産していく、といった体制になっていない。これでは、個別の情報組織やインテリジェンス機能をいくら強化しても、たいした改善は期待できない。

わが国でインテリジェンス・コミュニティが発達しないのはなぜか吟味すると、三つのボトルネック（制約条件）に突き当たる。三つのボトルネックとは、内閣官房のもとにインフォメーションやインテリジェンスを集約し評価する体制の弱さ、政府内でのインフォメーションやインテリジェンスの共有を阻害する硬直的な官僚文化、不十分な情報保全・防諜体制、である。独立した対外情報組織がないという特殊性があることも手伝って、わが国政府には情報がなく、としばしば指摘されるが、政府全体で見れば相当のインフォメーションが収集され、インテリジェンスが生産されている。わが国のインテリジェンス体制の構造的な欠陥は、それが官邸に適切な形で届けられていなかったり、異なる組織の間や同一組織内で共有されなかったり、重要なインテリジェンスや情報源が守られていなかったりする、といった点にある。



弱体な官邸の情報集約・評価体制

わが国のインテリジェンス体制の最大の問題は、官邸を支える情報集約・評価の枠組みが極めて脆弱なことである。政府の意思決定のレベルには、外務省や防衛庁など個別省庁の下位政策担当レベルと、首相や内閣が国全体を代表して行う上位政策担当レベルが存在するが、特に深刻で影響が大きいのは後者の意思決定に必要なインテリジェンスの枠組みの弱さである。この点をよく理解するために、若干抽象化して考えてみよう。¹

上位政策担当レベル（官邸）の意思決定を支えるインテリジェンス体制としては、自身が独立した情報組織を持つことも考えられるが、通常は、重複を避け、かつ上下レベルのインテリジェンスの整合性をとるために、下位政策担当レベル（各省庁）の保有するインテリジェンス機能を何らかの方法で利用する。

一つの方法は、上位の政策担当レベル（官邸）が、下位の政策担当レベル（各省庁）に命じて、インテリジェンスの提供を受ける、というものである。下位政策担当レベルは、自身に属する情報組織から得たインテリジェンスを、上位レベルに提供することになる。この場合、上位レベルは、情報サイドと直接接しておらず、下位政策担当レベルを仲介して情報サイドにつながっている。このような上位レベルは「間接的カスタマー」と呼ばれる。後述するようにわが国の実態はこれに近い。

この方法の問題点は、上位政策担当レベルが、間接的に上がってくる多様なインテリジ

¹ 以下の観点は、北岡元『インテリジェンス入門』174 - 192 頁を参照。

エンスを自分で評価・調整しなければならないことである。各省庁から全く違ったインテリジェンスが上がってくる場合、首相や官房長官・副長官がその中からどれかを選択しなければならなくなる。インテリジェンスの素人である上位政策担当レベルの負荷は必要以上に大きい。

そこで、上位政策担当レベルの意思決定を支えるために、「インテリジェンス・コミュニティ」を総体として調整し、とりまとめる枠組みが必要になる。通常、上位政策担当レベルは、インテリジェンス・コミュニティの長（米国では国家情報長官、英国では合同情報委員会）を配下におく。インテリジェンス・コミュニティの長は、上位政策担当レベルの情報要求を受けて、下位政策担当レベルが有する各情報組織にインテリジェンスを生産・配布させる権限や、各情報組織が生産したインテリジェンスを取りまとめたり調整したりする権限を有する。

これにより、上位政策担当レベルは、自らインテリジェンスを評価する負荷から解放される。異なるインテリジェンスの並存を完全に排除することはできないが、少なくともブロの評価を経たインテリジェンスを得ることができるようになる。また、各情報組織の収集したインフォメーションや生産したインテリジェンスを付き合わせるにより、国際テロなどの拡散し、とらえどころのない脅威をより幅広くカバーできる。「収集の相乗効果（collection synergy）」による洞察を得ることも可能になる。

わが国はどうなっているだろうか。結論を言えば、官邸の現状は間接カスタマーの状態にある。各省庁・情報組織のインテリジェンスを取りまとめ、調整することを想定した枠組みとして「内閣情報調査室（27頁以降参照）」と「内閣情報会議／合同情報会議（次頁参照）」があり、一見すると、官邸への情報集約、分析・評価を行う体制が確立しているように見える。現実には、首相や内閣官房長官・副長官（上位政策担当レベル）が受け取るインテリジェンスやインフォメーションは、これら二つの枠組みを通じてではなく、個別の省庁（下位政策担当レベル）から直接持ち込まれることが多い。重要課題に関わるインテリジェンスやインフォメーションであればあるほど、自組織の実力を官邸に印象づけようとして、その傾向が強くなる。

しかし、各省庁が個別に上げてくるインテリジェンスやインフォメーションがどの程度信頼でき、重要なのか、多忙を極める首相や官房長官・副長官が評価、判断するのは極めて困難である。しかも、官邸へのインテリジェンス、インフォメーションの伝達は限定的かつ恣意的なものとなり、情報「集約」は形骸化しがちである。

2006年3月、官邸の拉致問題特命チームに情報収集会議が設置されたことは注目すべき動きではあるが、特定課題についてのアドホックな枠組みであり、わが国のインテリジェンス・コミュニティのとりまとめは今なお未成熟な段階にあると言ってよい。「関係省庁間の情報の共有と内閣への集約、分析・評価の相互検証を進めるため、『情報コミュニティ』の考え方を確立する」という1997年の行革会議最終報告の提言は今なお実現をみていないのである。

内閣情報会議 / 合同情報会議

1986年7月、わが国内外の情報のうち、内閣の重要政策に関するものについて、関係行政機関相互間の緊密な連絡のもとに、総合的な把握を図るためとして、官房長官決裁により合同情報会議が内閣に設置された。月一回の開催で、会議の庶務は内閣情報調査室が行うものとされた。事務の内閣官房副長官が主宰し、内調室長、内閣安全保障室長、警察庁警備局長、防衛庁防衛局長、公安調査庁次長、外務省情報調査局長によって構成された。

合同情報会議がうまく機能するかどうかは属人的な要素に依存しがちであったが、1997年の行革会議最終報告が情報コミュニティの考え方の確立を求めたことをうけて、英国の合同情報委員会をモデルに、1998年10月、次官級の内閣情報会議を設置し、既存の合同情報会議は内閣情報会議の下に位置づけられることが閣議決定された。

内閣情報会議は、関係行政機関の密接な連絡によって、内閣の重要政策に関する国内外の情報を総合的に把握するため、内閣に設置された。年二回一時間程度開催される。議長は内閣官房長官であり、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、防衛事務次官、公安調査庁長官、外務事務次官を委員として構成される。議長の指名により、必要に応じてその他の省庁からも出席する。

合同情報会議は、各情報関係機関の連携のため内閣情報会議の下に設置され、月二回、一回一時間程度開催されている。事務の内閣官房副長官が議長を務め、内閣危機管理監、内閣官房副長官補(安全保障、危機管理担当)、内閣情報官、警察庁警備局長、防衛庁防衛局長、公安調査庁次長、外務省国際情報統括官で構成される。議長の指名により、必要に応じてその他の省庁からも出席する。

このように形だけは英国に倣った体制が整えられたが、各官庁・組織は、重要なインフォメーションやインテリジェンスを、首相や内閣官房長官・副長官に直接、個別に伝達してしまっているのが実情である。内閣情報会議や合同情報会議は形骸化しており、単なる情報交換の場になってしまっている。また、税関や海上保安庁もかなりの対外情報を収集しているにも関わらず、インテリジェンス・コミュニティの一員として認められていない。重要なインフォメーションやインテリジェンスが、専門家によってしっかりと集約・評価された上で官邸に伝達される、という体制になっていないのである。

決定的な要因は、英国の合同情報委員会を下支えする評価スタッフ制が導入されていない点にある。英国の合同情報委員会も当初有効に機能せず、評価スタッフ制の導入によって初めて機能し始めたと言われているが、現在の日本も評価スタッフ制導入以前の段階にある。合同情報会議の下に「評価スタッフ」を設置し、有能なスタッフを結集して、関連官庁・組織が保有する全てのインフォメーションやインテリジェンスにアクセスさせ、それらを集約・評価できるようになってはじめて、内閣・合同情報会議の枠組みが本来の目的を達成することができるものと考えられる。

情報共有を阻害する縦割りの組織文化

わが国のインテリジェンス・コミュニティの発達を阻害している次のボトルネックは、官僚制の縦割りを好む組織文化である。硬直的な組織文化は、内閣官房の下での情報集約のみならず、異なる官庁・組織間や同一官庁・組織内の異なる部署の間の壁で互いに情報共有することを難しくしている。異なる官庁・組織間や同一官庁・組織内の異なる部署の間の連絡は不活発であり、インフォメーションをもとにインテリジェンスが生産され、配布されていく過程は、互いに隔絶されている。このような状態はインテリジェンスの世界では「ストーブパイプス」と呼ばれている。

ストーブパイプスが生じがちなのは、官僚制度に内在する縦割りを好む組織文化のためである。各情報組織は予算や影響力等をめぐって競合関係にあり、自分の手許にあるインフォメーションやインテリジェンスを提供して他組織のインテリジェンスの質を高める助けになることを避けようとするため、官僚的な組織文化が助長されやすい。また、情報漏洩の回避や情報源の秘匿という大義名分があるため、組織間のみならず同一組織内での情報共有に消極的な組織文化が安易に良しとされがちである。

しかし、テロ、大量破壊兵器拡散など、冷戦後顕著になった拡散し、多様化する脅威に対応するには、個々の組織の能力には限界があり、最終的に生産されるインテリジェンスだけでなく、その生産過程で収集・加工・分析されるインフォメーションを共有し、突き合わせる必要がある。一般に、異なるインテリジェンスやインフォメーションを突き合わせると、見えないものが見えてくるようになる(「収集の相乗効果(collection synergy)」)。ストーブパイプスの問題は、こうした収集の相乗効果を生み出す可能性を低減してしまうことにある。

ストーブパイプスを回避するには、単なる組織図変更にとどまらず、情報共有を良しとする組織文化を醸成する方向で組織変革を検討していく必要がある。米国では、特に 2001 年 9 月 11 日の同時多発テロ以降、情報組織の行き過ぎた官僚制をどう弱めていくか、という文化論的アプローチが重視されるようになってきている。わが国のインテリジェンス体制でも米国に劣らず硬直的な組織文化が根付いており、何らかの改善策を打ち出す必要がある。

不十分な情報保全・防諜体制

組織文化に加えて、わが国の不十分な情報保全体制も、各情報組織が他組織への情報共有をためらう傾向を助長している。インフォメーションやインテリジェンスの流出は、他国に手の内を明かしてしまうという点で大きな損失であるのみならず、情報源の秘匿にも深刻な悪影響がある。漏洩の可能性が高い状態では、各組織とも安心して情報共有することはできない。

こうした保全体制の弱さは、他国とのインテリジェンス交換を進める上でも障害となる。2000 年に発表され、その後の日米安保協力の深化の道標となったアーミテージ報告では、

日米がインテリジェンス分野でも協力を進めるべきとした上で、日本政府に対し、日本政府内での情報共有の促進と、インテリジェンス活動への国会関与と並んで、秘密保護法制定立法化のために国民的・政治的支持を得ることを求めている。²

従来わが国の政治指導者は、国民の心理的な抵抗を予期したためか、適切な情報保全体制を整備してこなかった。情報保全に関する法律としては、国家公務員一般の守秘義務違反に関して、国家公務員法第 100 条が懲役 1 年以下の罰則を、防衛秘密に関して、2002 年 11 月施行の改正自衛隊法が閣僚等を含む国家公務員や民間業者等を対象に懲役 5 年以下の罰則を、米国から日米相互防衛援助協定(MSA 協定)の枠組みで提供される情報に関して、「特別防衛機密」が懲役 10 年以下の罰則を規定している程度である。

情報保全体制が不十分であると、機密を扱う側の規律の低下を招きがちである。海上自衛隊の機密データ流出などはその典型例であろう。日米間で軍事秘密一般保全協定を締結する動きもあるが、防衛機密にとどまらず、より包括的な情報保全体制を確立することが望まれる。

一般的な情報保全に加えて、スパイ活動などの敵対的な行為を防止する「防諜」のための体制も貧弱である。戦前のわが国では軍機保護法や国防保安法によって、外国のスパイ活動やそれに協力した者には「死刑または無期若しくは 3 年以上の懲役」という厳格な罰則が設けられており、有名な「ゾルゲ事件」でもこの罰則が適用された。しかし終戦と同時にこれらの法律は廃止され、以後日本においては防諜のための体系的な法令が存在してこなかった。そのため 1954 年に「ラストボロフ事件」が明るみに出た際、協力者とされた当時の外務次官への逮捕容疑は国家公務員の守秘義務違反(懲役 1 年以下)にすぎなかった。このような法体制の甘さも手伝って、その後もコノノフ事件(1971 年)、コズロフ事件(1980 年)、レフチェンコ事件(1982 年)とソ連がらみのスパイ事件が頻発した。現在も日本国内で情報収集活動を行っている中国側のスパイは 1000 人を超えると指摘する専門家もいる。上海総領事館員事件も、防諜体制がしっかりしていれば防ぎえた可能性が高い。

従来、「スパイ防止法」の類のものには、戦前の治安維持法のような暗さがつきまといいた。しかし現在、わが国の世論は成熟してきており、十分説明すれば、法律がないことによる弊害は理解されるはずである。従ってこれからはこのような法律を国会の場でオープンに議論していくことが必要になってくるであろう。

² INSS Special Report, "The United States and Japan: Advancing toward a Mature Partnership," October, 2000.

体制全体に関わる課題

- 内閣官房にインフォメーションやインテリジェンスを集約し評価する体制が弱い。内閣・合同情報会議も十分に機能しておらず、インテリジェンス・コミュニティは未成熟な段階にある。
- 硬直的な官僚文化のため、異なる官庁・組織間や同一官庁・組織内の異なる部署の間でのインフォメーションやインテリジェンスの共有が滞っている。
- 質の高いインテリジェンス活動を行い、情報共有を促進する前提となる情報保全・防諜体制が十分整備されていない。

2 . 個別情報組織の現状と課題

個別の情報組織として、ここでは内閣情報調査室、内閣衛星情報センター、外務省、防衛庁・自衛隊、警察、公安調査庁の活動を取りあげる。他にも、経済産業省や海上保安庁、財務省などにインテリジェンス機能を有する組織が存在する。

内閣情報調査室のインテリジェンス活動

< 任務 >

内閣情報調査室の所掌は、内閣官房組織令第四条で「内閣の重要政策に関する情報の収集及び分析その他の調査に関する事務（各行政機関の行う情報の収集及び分析その他の調査であつて内閣の重要政策に係るものの連絡調整に関する事務を含む。）をつかさどる」と規定されている。内閣直属のインテリジェンス機関として、公開情報を中心に自らインフォメーションの収集と分析を行っている。

< 沿革 >

内閣情報調査室の起源は、1952年4月に設置された内閣総理大臣官房調査室に由来する。職員約30名で、初代室長は、内務省出身で、国家地方警察本部警備部副部長だった村井順が就任した。以後警察から室長、外務省から次長という体制が今に至るまで続いている。1957年8月に内閣官房に移されて内閣調査室となり、内調と通称された。1986年7月には内閣官房の改編とともに内閣情報調査室と名称を変更している。

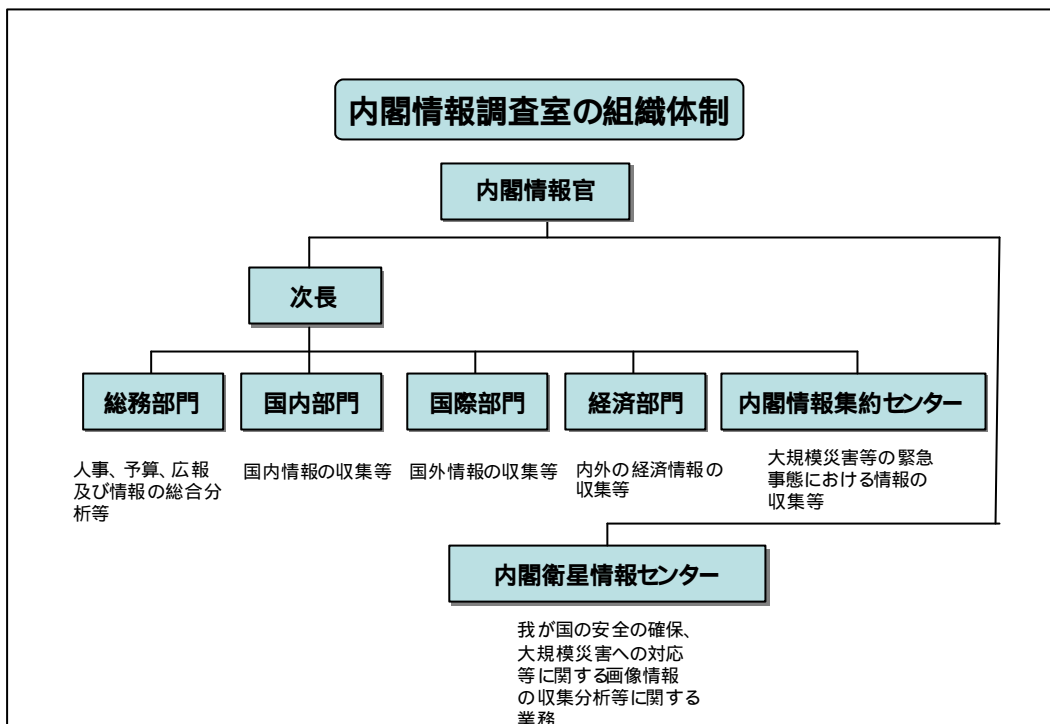
内調設置の際にモデルとされたのは米国のCIAであり、吉田内閣の官房長官・副総理の要職にあった緒方竹虎などは内外の情報をひとつにまとめる独立した中央情報組織として発展させていくことを構想していた。内調は日米の情報連絡の日本側窓口とも位置づけられていた。だが、その後、緒方構想がマスコミにリークされて国民の警戒が強くなり、秘密保全の問題等から日米情報連絡機関が解消されたこともあって、日本版CIAを作るという当初の構想は頓挫し、大規模な中央情報組織として発展することなく現在に至っている。

中曽根内閣時代、後藤田官房長官の決定により、それまでの官房長官への報告制度に加えて、総理への報告が開始されている。³毎週一回三十分程度、内外の重要事項について内調室長の裁量で自由にブリーフィングを行っている。

阪神淡路大震災における初動の遅れなどを教訓として、1996年4月、内調に24時間体制の内閣情報集約センターが設置された。1998年内閣法の改正では、従来の内閣情報調査室長が内閣情報官に名称変更された。2001年4月には、内閣衛星情報センター（後述）が設置されている。

³ 大森義夫『日本のインテリジェンス機関』41頁。

< 組織体制 >



内閣情報調査室は、併任を含めて約 170 名を擁している(内閣衛星情報センターを除く。2005 年 4 月 1 日現在)。構成は、内調プロパー約 70 人、警察庁からの出向が約 40 人、公安調査庁からの出向が約 20 人、防衛庁からの出向が約 10 人、外務省、総務省、消防庁、海上保安庁、財務省、経済産業省等からの出向が若干名となっている。⁴半数以上が出向者で占められており、プロパーの採用は二種のみである。内閣情報調査室を掌理する内閣情報官はじめ、警察出身者が主要ポストを占めている(次長は外務省出身者)。

内閣情報官は内調の業務を掌理し、首相に対して毎週一回主として外交、安全保障関係についてブリーフィングを行うほか、重要事項や緊急事態に関しては随時報告を行う。

海外のインテリジェンスを担当しているのは国際部門であり、地域や分野毎の班に分かれて情報の収集・分析にあっている。内閣情報集約センターは、危機管理関係の各省庁とホットラインで直結しており、国内外で緊急事態が発生した場合は情報を集約して首相に伝達する。同センターは有事発生に備えて24時間体制で稼働している。

< 課題 >

上述のように、内閣情報調査室は、自らカスタマーである内閣のために情報を収集・分析すると同時に、法律上、各省庁配下の情報組織のインテリジェンス活動を調整するものと位置づけられている。だが、内調の人員は限られており、現地でインフォメーションの収集を行う組織も存在しないことから、自ら行う情報収集・分析には限界がある。また、

⁴ 2005 年 4 月 8 日 衆議院安全保障委員会における政府委員答弁。

内調は警察という特定官庁の影響下にあるとみられており、各省庁から内調への情報提供は不十分なレベルにとどまっている。内調による各省庁のインテリジェンス活動の連絡調整は限定的である。

他方、内調の側も、各省庁から集約したインテリジェンスや他国の情報機関から得たインテリジェンスを他の情報組織に還元する姿勢が弱い、という批判もある。そのことが内調にインテリジェンスを提供しても内調がインテリジェンスを囲い込んでしまうだけという不信感を生み、結果として内調にインテリジェンスが集まらないという現状をもたらしているとする向きもある。

また、内調プロパーの採用は二種のみであり、自立した情報組織として存立するためには、優秀な人材を独自に確保するキャリアシステムを確立することが不可欠であろう。

内閣情報調査室の課題

- 警察の影響下にあるとみられており、各情報組織は内調への情報提供に消極的である。
- 自らインフォメーションを収集し、インテリジェンスを生産する能力に限界がある。

内閣衛星情報センターのインテリジェンス活動

内調には、「内閣衛星情報センター」が置かれているが、他部門と性質を異にするので、以下別項として取り上げる。

< 任務 >

内閣衛星情報センターは、情報収集衛星の開発・運用やその画像分析、情報収集衛星以外から得られる画像情報の収集と分析などを担当している。内閣官房組織令第四条の二は、内閣衛星情報センターの所掌を以下のように定めている。

内閣衛星情報センターにおいては、内閣情報調査室の事務のうち次に掲げるものをつかさどる。

- 一 我が国の安全の確保、大規模災害への対応その他の内閣の重要政策に関する画像情報の収集を目的とする人工衛星（以下「情報収集衛星」という。）に関すること。
- 二 情報収集衛星により得られる画像情報の分析その他の調査に関すること。
- 三 情報収集衛星以外の人工衛星の利用その他の手段により得られる画像情報の収集及び分析その他の調査に関すること。

<沿革>

日本は長らく独自に国家安全保障に資する衛星画像情報を収集する手段を有していなかったが、1998年8月末の北朝鮮のテポドン発射を受けて、日本でも偵察衛星が必要との声が一気に高まり、1998年12月には「政府は、外交・防衛等の安全保障及び大規模災害等への対応等の危機管理のために必要な情報の収集を主な目的として、平成14年度を目途に情報収集衛星を導入する」との閣議決定がなされた。1999年3月に内調内に衛星導入準備室が設置された後、2001年4月には内調に内閣衛星情報センターが設置されるにいたる。

情報収集衛星は光学衛星とレーダー衛星各二機計四機との計画であったが、2003年3月のH2A5号機打ち上げにより光学衛星とレーダー衛星各一機が軌道に乗った後、2003年11月H2A6号機の打ち上げが失敗した。2006年度には光学衛星がもう一機、2007年度にはレーダー衛星がもう一機打ち上げられる予定となっている。

<組織体制>

内閣衛星情報センターには、約100名の分析官を含む約320名が配されており、情報収集衛星の開発と運用、衛星画像情報の分析に従事している。

情報収集衛星でどのような画像情報を収集するかは二種類の政策サイド（カスタマー）からの情報要求によって決められる。一つは年二回開催される内閣情報会議からの情報要求の流れである。内閣情報会議の場で今後半年間の情報収集対象の優先順位が決まり、それを受けて内閣官房副長官（事務）を長とする情報収集衛星運営委員会が撮影対象や優先順位、画像配布範囲等を決めていく。もう一つは、利用希望官庁からの情報要求の流れである。防衛庁が、自衛隊の海外派遣にあたって、この場所についてこういう目的のための衛星画像が欲しい、という要求をする場合がこれにあたる。このような情報要求が出来るのは、シールドルームの設置等、秘密保全の基準を満たした省庁に限られている。これらカスタマーからの要請は内閣情報調査室に付置されている運営委員会事務局が整理し、内閣衛星情報センターに伝達される。それに基づいて、センターが情報収集衛星に画像を撮影させ、それを分析して、インテリジェンスを生産、カスタマーに配布する流れになっている。

<課題>

現在内閣情報センターの分析官は絶対的に人数不足であり、分析官の養成、更に分析能力の強化が急務である。米国との単純な比較は出来ないが、米国では画像情報の分析によるインテリジェンス生産を行う1万名規模の組織、NGA⁵を擁している。これに対しわが国の衛星情報センターで画像情報分析に従事しているのは僅か100名程度でしかない。

衛星の観測頻度及び性能も十分とは言えず、更なる向上が必要である。早期に現在の衛星二機体制から四機体制を実現するとともに、衛星の性能向上を予定通り進めていくこと

⁵ National Geospatial Intelligence Agency。NGA と略称。

が求められる。その際、情報収集衛星の能力に関して、1969年の「宇宙の平和利用に関する国会決議」が課している制約が妥当なものか議論が必要であろう。現在の日本の情報収集衛星の能力は、商用衛星で一般化している機能であれば許容される（「機能の一般化論」という同決議の解釈（1985年政府見解）の範囲内で設定されている。専守防衛という原則にたつてわが国の安全を維持するためには、早期警戒を可能とするインテリジェンス能力の強化は不可欠であり、その観点から決議を見直す必要がある。

また、衛星の目的についても再検討が必要である。衛星導入の際の政治的妥協から、情報収集衛星の主な目的には「安全保障」だけでなく大規模災害等への対応などの「危機管理」が加えられた。そのため、ヘリコプターや航空機などで撮影可能な国内の大規模災害の画像までも情報収集衛星で撮影しなければならない、という無駄が生じている。わが国の情報収集衛星が撮影できる量や分析できる画像の量は限られており、衛星を通じてしか得られない画像情報の収集・分析に特化する方向で見直していくべきであろう。

内閣衛星情報センターの課題

- 衛星画像分析官の増員、分析能力の強化は急務。
- 情報収集衛星の観測頻度、性能の向上も必要。
- 「宇宙の平和利用に関する国会決議」の早急な見直し。
- 「安全保障」と並ぶ、もう一つの情報収集衛星の目的である「危機管理」の名目で行われる国内の大規模災害の撮影は本当に必要か要検討。

外務省のインテリジェンス活動

< 任務 >

外務省設置法には、外務省のインテリジェンス活動に関連した以下の記載がある。

第三条（任務）

外務省は、平和で安全な国際社会の維持に寄与するとともに主体的かつ積極的な取組を通じて良好な国際環境の整備を図ること並びに調和ある対外関係を維持し発展させつつ、国際社会における日本国及び日本国民の利益の増進を図ることを任務とする。

第四条（所掌事務）

外務省は、前条の任務を達成するため、次に掲げる事務をつかさどる。

- 一 次のイからニまでに掲げる事項その他の事項に係る外交政策に関すること。
 - イ 日本国の安全保障
 - ロ 対外経済関係
 - ハ 経済協力

二 文化その他の分野における国際交流

七 国際情勢に関する情報の収集及び分析並びに外国及び国際機関等に関する調査に関すること。

外務省のインテリジェンス活動に特化した組織として、国際情報統括官組織が置かれているが、各地域局、機能局も担当分野に関して情報の収集・分析にあたっている。国際情報統括官組織は、これら政策局とは異なる視点で、中長期的又は分野横断的に情報を分析し、総合的な情勢判断を行うものとされている。また同組織は、外務省のインテリジェンス活動についての総合的な計画を、全省的、中長期的立場に立って作成・実施する。

<沿革>

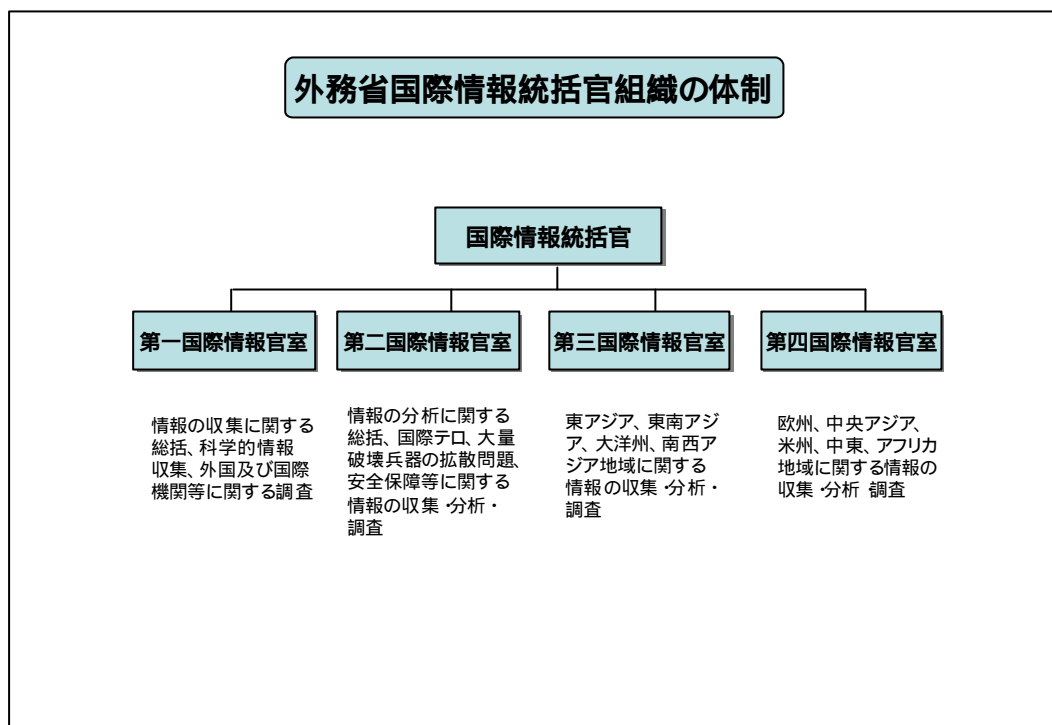
外務省におけるインテリジェンス活動に特化した組織は、1934年の調査部(後に調査局)設置に遡る。敗戦後の占領下で、外務省の地域局は廃止されたが、調査局は存続する。しかし、1951年に平和条約が調印されると地域局が復活し、情報調査活動も担うことになり、調査局は廃止になった。

その後、1960年、大臣官房に調査課が設置され、以後調査課と資料課からなる国際資料部の設置(1963年)などを経て、1970年には政策の企画・立案機能を有する企画課と分析課からなる調査部が設置された。つまり政策機能と情報機能が、一つの部に併存していたのである。これが拡充されて1979年に調査企画部となるが、1983年の臨調の最終答申で、外務省の情報収集・分析・管理機能の充実・強化等が要請され、まず調査企画部に新たに情報課が設置され、さらに翌1984年には、安全保障に関する外交政策の企画・立案を担当する安全保障政策室も設置されて、調査企画部は情報調査局に昇格した。

1991年の湾岸戦争は外務省の情報機能と政策機能の双方に疑義をうむ。1991年7月の第三次行革審の第一次答申で外務省の体制等の整備・拡充が提起されたことをうけ、同年9月、外務大臣の私的諮問委員会として、瀬島龍三を座長とする「外交強化懇談会」が設置された。外交強化懇談会は、91年12月、総合的な外交政策の企画立案機能及び総括・調整機能の強化などと並んで国際情報諸機能の強化を求めた答申を出した。この答申を受けて、93年、情報調査局が国際情報局に再編される。この時、政策を担当していた企画課、安全保障室が切り離され、同時期に創設された総合政策局に吸収、国際情報局は純粋な情報組織となった。

2004年の外務省機構改革で、領事移住部が領事局へ格上げされた調整で、国際情報局は国際情報統括官組織に再編された。課長級は3名から4名に増加したが、全体の人数の目立った増強はなされていない。

< 組織体制 >



局長級の国際情報統括官の下に、参事官、4人の課長級の国際情報官、事務官、専門分析員が配置され、約80名で構成されている。

国際情報統括官組織は四つの国際情報官室で構成されており、各室を国際情報官が統括している。第一国際情報官室は情報衛星等の技術的な情報収集と国際機関等を、第二国際情報官室は国際テロや大量破壊兵器の拡散問題等の安全保障問題を、第三国際情報官室は東アジア・東南アジア・大洋州・南西アジア地域を、第四国際情報官室は欧州、中央アジア・米州・中東・アフリカ地域をそれぞれ担当し、情報の収集、分析、調査を行っている。

< 課題 >

外務省がインテリジェンス面で抱える最大の問題は、政策サイド（カスタマー）と情報サイドの関係である。つまり、本来カスタマーとなるべき政策局（機能局と地域局からなる）と、情報サイドたる国際情報統括官組織との間で、「カスタマーの情報要求に基づき、情報サイドがインフォメーションを収集・分析し、インテリジェンスを生産し、カスタマーに配布する」というサイクルが上手く回転していないのである。

その背景には、上述の通り、政策局も情報機能を有しているという事情がある。政策局は政策の立案・執行のために自分でインフォメーションを収集・分析し、インテリジェンスを生産し利用する、という形で自己完結的にサイクルを回している。結果として、折角情報に特化させるべく設置した国際情報統括官組織を有効活用する機会を逸している。

この問題を解決するためには、まず政策局と国際情報統括官組織の関係性を、思い切

って緊密化させる必要がある。伝統的には、政策と情報が近すぎるとインテリジェンスの政治化を招くと言われるが、情報担当を政策立案の場に同席させ、潜在的なものも含めて政策局の情報要求を理解・発見させるようにすることが、現在のインテリジェンスの主流になりつつある。

次に政策局は、情報要求を全て自ら処理してしまうのみでなく、国際情報統括官組織にも積極的に伝達してインテリジェンスを生産させるべきである。

さらに国際情報統括官組織の方は、政策担当局の要求にしっかりと応えて、良質のインテリジェンスを生産し、提供できるようにすべきである。そのためには、公開情報や外務省の伝統的な人的情報源からのインフォメーションに基づくインテリジェンス（ヒュミント）に加えて、衛星画像等から生産される新しいインテリジェンスも視野に入れ、さまざまなインフォメーションやインテリジェンスを突き合わせて「収集の相乗効果」を高めつつ、政策局とは一味も二味も異なったインテリジェンスが生産できるようにしなければならない。

以上の結果、国際情報統括官組織のインテリジェンスは、政策局のさらなる情報要求を生じさせ、インテリジェンスの世界を超えて、外務省の政策能力を高めていくだろう。

次に留意すべきなのは、国際情報統括官組織が有する「外務省という政策担当組織の中のインテリジェンス部門」という特殊性である。「インテリジェンスの人間は、インテリジェンスの人間同士で付き合う」というのがインテリジェンスの世界の常識である。例えば某国のインテリジェンス組織の人間が、某国を担当する外務省の地域局に接触するのはルール違反である。この人間は、外務省では、国際情報統括官組織に接触しなければならない。国際情報統括官組織は外務省に設けられた、インテリジェンスの世界との唯一の窓口である。2004年の外務省機構改革で、国際情報局は、領事移住部の領事局への格上げと共に、国際情報統括官組織に再編されたが、将来さらなる組織改編を考える際には、外務省のインテリジェンス部門が有するシンボリックな重要性をしっかりと念頭に置いておかなければならないだろう。

最後に考えるべきなのは、日本には対外情報組織が存在しない、という特殊事情の中で、外務省が何処までヒュミントに深入りするか、という問題である。例えば「対外情報機能強化に関する懇談会」の提言は、外務省に対しては在外公館に、専門教育・訓練を受け、国際情報統括官組織の指示・指導を受ける「情報担当官」を配置するよう求めている。

だが、外務省のヒュミント活動が、金や強制などによってリクルートされ、祖国の利益を侵害する情報を提供するエージェントまで使うといった次元に深入りしすぎると、難しい外交問題に発展する可能性が生ずる。この点に関し「対外情報機能強化に関する懇談会」の提言は、「対外情報収集活動の中には、場合によっては通常的外交活動と相容れないものがあり、そのような活動のためには特殊な教育・訓練が必要とされ、更に、職員が特定分野に長期・継続的に携われる人事配置が必要であることに留意しなければならない」とし

ており、政府全体の課題として、英国の SIS⁶をモデルに、外務大臣の下だが外務省からは独立した対外情報組織をおくよう問題提起している。本格的なヒュミントは、最終的にはそのような外務省本体とは別の組織によって担われることが適切であろう。

外務省の課題

- 政策局（地域局と機能局からなる）と国際情報統括官組織との間で、しっかりとインテリジェンス・サイクルを回す必要がある。
- 政策局・国際情報統括官組織間の関係を緊密化する。
- 政策局は、情報要求を国際情報統括官組織に積極的に出すようにする。
- 国際情報統括官組織は、それに応え画像情報等新しいインテリジェンスも使用しつつ、良質のインテリジェンスを生産し政策局に配布する。
- ヒュミント活動については、最終的には、外務省から独立した対外情報組織が必要。

参考：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」要旨
（2005年9月13日提出）

外務省の情報組織の課題

（1）情報収集機能の強化

- 人的情報活動については、在外公館に、専門教育・訓練を受け、国際情報統括官組織の指示・指導を受ける「情報担当官」を配置。
- 技術的情報については、情報収集衛星を活用するための人的・物的基盤を強化。

（2）情報分析能力の強化

- 専門的な人的資源を確保するため、外務省本官を増加。外部研究・調査機関の活用と専門家の協力。
- 中長期的観点から趨勢分析する機能の強化。米国の国家情報官制度を参考に。
- ラヂオプレスの積極的活用。

（3）対外情報機能強化の基盤整備

- 情報分野に長期的に従事できるような人事上の配慮。
- 組織的な教育・訓練実施。
- 秘密情報へのアクセスに関する基準明確化や技術的な漏洩防止手段の改善など保全措置の強化。

⁶ Secret Intelligence Service。主に対外情報を担当。MI6の通称で知られる。

政府全体としての情報活動について

(1) 特殊な対外情報活動を行う固有の機関

-外務大臣の下に英国の SIS をモデルにした固有の対外情報収集機関を設置。

(2) 法令の整備

-秘密保全に関する法体系を整備し、各省庁共通の秘密指定基準を確立。

-情報公開の視点から秘密解除基準を明確化。

防衛庁・自衛隊のインテリジェンス活動

< 任務 >

戦術情報、作戦情報の収集は自衛隊の各現場部隊等で行っているが、防衛庁・自衛隊全体にとって必要な「戦略的な」インテリジェンス機能を果たしているのが情報本部である。情報本部は、自ら収集する情報（電波情報、画像情報、公開情報等）防衛庁の他部署から提供される情報、他省庁からの情報、他国からもたらされる情報などを集約し、総合的に処理・分析して、インテリジェンスを生産し、カスタマーに配布している。

情報本部に対するカスタマーの情報要求には主として三種類ある。⁷第一に、防衛庁長官、次官、防衛局長といった防衛当局、さらには総理大臣といった政策決定者からの情報要求である。第二に、作戦上必要な情報を求める自衛隊部隊からの情報要求である。第三に、他国がどのような兵器を調達しているかを知る必要がある装備調達担当者からの情報要求である。

防衛庁設置法には、情報本部の活動に関連して以下の記載がある。

第五条 防衛庁の所掌事務は、次のとおりとする。

- 一 防衛及び警備に関すること。
- 二 自衛隊（自衛隊法第2条第1項に規定する自衛隊をいう。以下同じ。）の行動に関すること。
- 三 陸上自衛隊、海上自衛隊及び航空自衛隊の組織、定員、編成、装備及び配置に関すること。

第二十九条 本庁に、情報本部を置く。

- 二 情報本部は、第五条第一号から第三号までに掲げる事務に必要な情報の収集整理一般に関する事務を行う機関とする。
- 三 情報本部に、情報本部長を置き、自衛官をもつて充てる。
- 四 情報本部の内部組織については、内閣府令で定める。

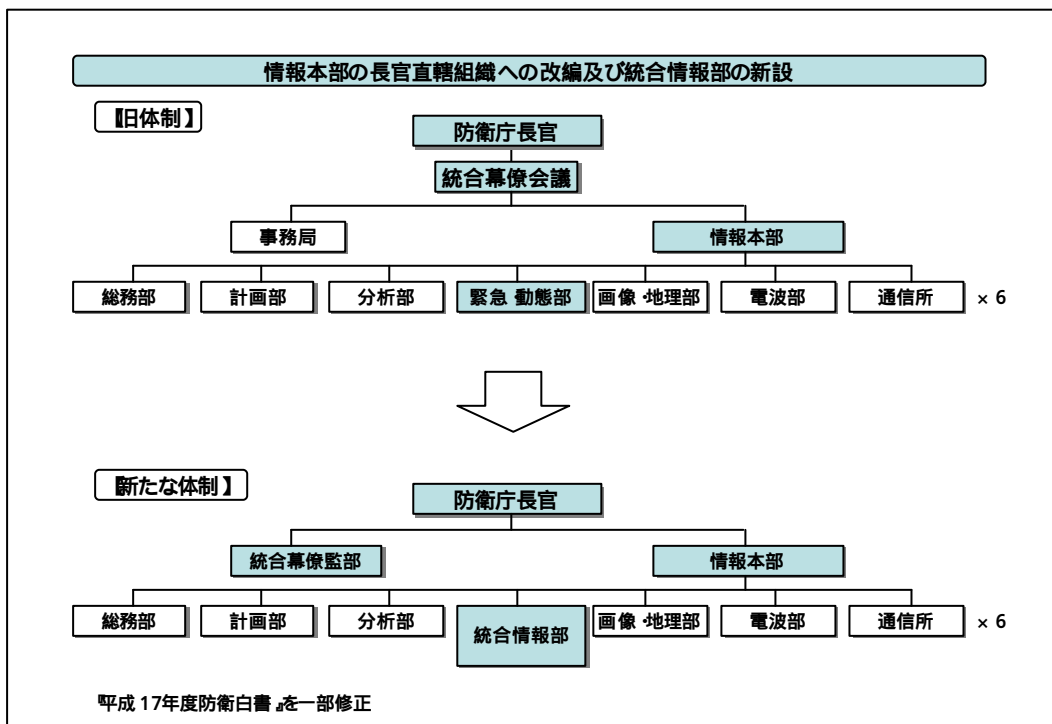
⁷太田文雄『「情報」と国家戦略』26頁。

<沿革>

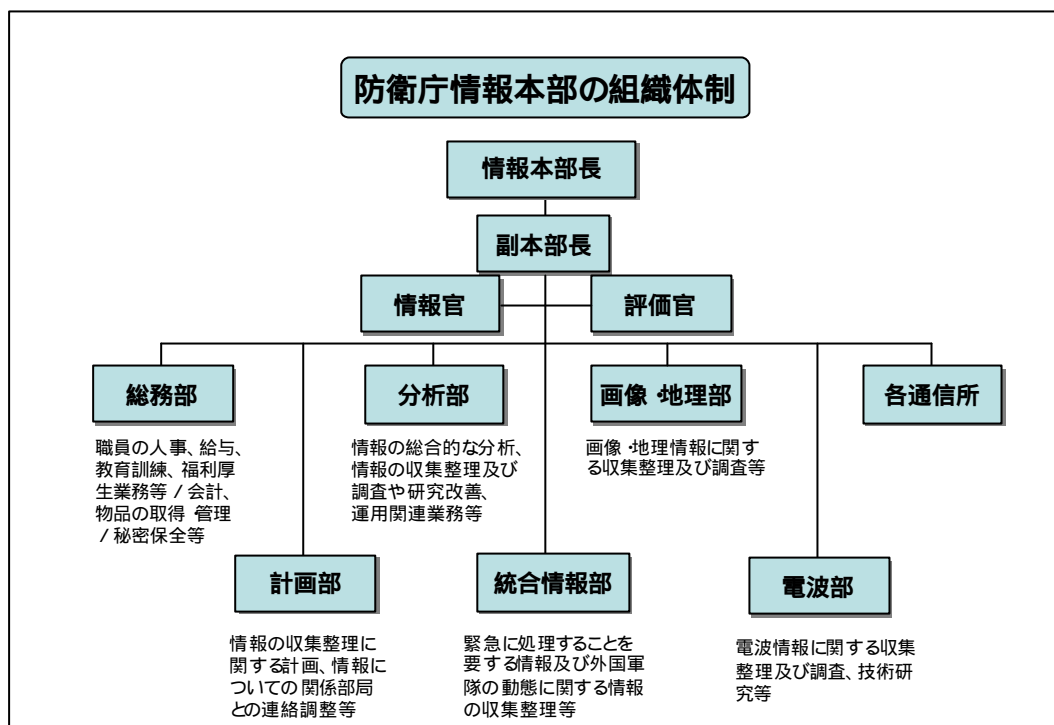
情報本部設立前、防衛庁では、内部部局、統合幕僚会議、陸海空幕僚監部が、それぞれ国際軍事情勢等を収集・分析しており、防衛庁全体としてインテリジェンス活動を実施する体制になっていなかった。

1995年11月に策定された防衛計画の大綱は「情勢の変化を早期に察知し、機敏な意思決定に資するため、多様な情報収集手段の保有及び能力の高い情報専門家の確保を通じ、戦略情報を含む高度の情報収集・分析等を実施し得ること」を明記し、情報組織整理・再編への動きが本格化した。1996年5月に成立した「防衛庁設置法の一部を改正する法律」により情報本部の設置が認められ、1997年1月20日、防衛庁内の複数の情報機関を統合して、情報本部が統合幕僚会議に設置された。

その後、陸海空自衛隊の統合運用が議論される中で、情報本部の位置づけも見直されることになった。防衛庁内各機関に対する情報支援を広範かつ総合的に実施する「防衛庁の中央情報機関」としての位置づけをより明確にするとの観点から、2006年3月27日の統合幕僚監部発足にあわせて、情報本部は統合幕僚会議下の組織から長官直轄組織に改編された。これにより、防衛庁長官への報告が迅速かつ直接に行われるものと企図されている。あわせて部隊の統合運用化に対応した情報支援を情報本部が行っていくための組織変更として、各幕僚監部の情報機能を集約・整理し、緊急・動態部を廃止して、統合情報部が新設された。



< 組織体制 >



情報本部は、公称で約 2300 名の人員を擁しており、発足時の約 1500 名から顕著に増加してきている。情報本部の事務を統括する情報本部長には、将クラスの自衛官が配置される。副本部長は事務官（審議官兼務）であり、本部長不在の事態に本部長の職務を代行する。

情報官（4 名）は本部長の情報専門スタッフであり、1 名の事務官と 3 名の自衛官が配置されている。事務官は、各国安全保障・国防政策に関する情報を、3 名の自衛官は、日本周辺地域、その他の地域の軍事情勢を担当している。

本部長、副本部長、情報官の下に、総務部、計画部、分析部、統合情報部（旧緊急・動態部）、画像・地理部、電波部がおかれている。

総務部は、情報本部職員の人事及び給与、教育訓練、福利厚生などの業務や経費及び収入の会計、物品の取得、行政財産及び物品の管理業務並びに秘密の保全を担当している。

計画部は、情報の収集整理に関する計画、情報についての関係部局との連絡調整、組織及び定員、経費及び収入の予算及び決算、行政財産の取得、業務計画、情報の管理に関する企画や渉外を担当している。

分析部は、情報の総合的な分析、情報の収集整理及び調査や研究改善、統合防衛計画及び統合警備計画の作成に必要な情報に関する業務、統合運用に必要な情報に関する業務及び自衛隊法により編成された特別の部隊の運用に係る情報に関する業務を担当している。

統合情報部（旧緊急・動態部）は、緊急に処理を要する情報及び外国軍隊の動向に関する

る情報の収集・整理並びに統合幕僚監部に対する自衛隊の運用に必要な情報の提供を担当している。

画像・地理部は、画像・地理情報に関する収集整理及び調査を担当している。

電波部は、電波情報に関する収集整理及び調査、装備品の技術研究及び技術開発の要求並びに研究改善を担当している。電波部は、全国6ヶ所の通信所（通信傍受施設）および3ヶ所の通信所分遣班を統括する。

防衛庁には、情報本部以外にも、内局に防衛局調査課、自衛隊各幕僚監部に調査部という情報組織が存在する。各幕の調査部は、調査課、調査運用室、情報保全室から構成される。また現場部隊にも作戦情報を収集する機能がある。大まかに言えば、戦略情報は情報本部が、作戦情報は各幕が担当する、という役割分担がある。また、主要国には防衛駐在官が派遣され、軍事情報の収集などにあたっている（2004年1月1日現在で34カ国2代表部に47名）。防衛駐在官から本国への連絡通信は外務省経由とされているが、2003年の「防衛駐在官に関する覚書」改訂で、「外務省は、両省庁間の合意に基づき、防衛駐在官が起案するいわゆる防衛情報を、防衛庁に自動的かつ確実に伝達する」ことが明記された。⁸

< 課題 >

防衛庁において、情報サイドである情報本部にとって政策サイドが求めるインテリジェンスは比較的明確であり、インテリジェンス・サイクルが回転しているとみなしうる。また、組織体制についても、米国のDIA（Defense Intelligence Agency）などとは比較にならないが、わが国の情報組織の中で、情報本部の規模は圧倒的に大きく、今後も増員が検討されるなど、公務員削減の流れの中で別格の扱いを受けている。

むしろ課題は、拡大する規模に合わせて、どれだけ適材を確保・養成していけるかであろう。自衛隊の海外展開が多種多様な地域に及ぶようになっている現在、それに対応した語学能力を持つ要員確保も必要である。そのためには、より体系だった教育訓練を整備する必要がある。また、インテリジェンスに特化してキャリア・アップしていく体制は十分とは言えず、この点でも配慮が必要である。

いわゆる背広と制服の関係にまつわる問題は、情報組織についても存在する。防衛庁設置法に基づく参事官制度により、防衛局調査課を経由しないと情報本部長から防衛庁長官への報告はできない。情報本部長が生産したインテリジェンスは、防衛局調査課の削除・修正を受けることがあり、防衛局防衛政策課の合意が必要な場合も存在する。総理大臣報告も、統合幕僚会議議長（現・統合幕僚長） - 防衛庁長官 - 官房副長官 - 官房長官 - 総理大臣、という組織図上の手順に加えて、調査課、防衛局長、防衛事務次官を経由する必要があり、タイムリーな伝達を阻害していると言われる。⁹

情報本部は防衛庁長官直轄になったが、参事官制度には変化がなく、長官や総理への報

⁸ 平成15年度政策評価書（総合評価）「防衛駐在官の情報収集体制」資料3。

⁹ 太田文雄『「情報」と国家戦略』27頁。

告に何段階もある状態はそれほど変わっていないものと見られる。どのような報告体制がふさわしいか議論の余地があろう。また、合同情報会議に防衛庁・自衛隊を代表して出席するのは防衛局長であるが、軍事的専門家の知見が必要ないか検討に値する。わが国にふさわしいシビリアンコントロールのあり方を整理する中で、答えを出すべき課題である。

情報本部と陸海空自衛隊との関係は概ね良好とみられるが、統合運用への移行に伴い、統幕と各幕との関係にはこれから紆余曲折があるものと予想される。作戦情報に関し、情報本部と統幕、情報本部と各幕との関係にも一定の調整が必要となってくるかもしれない。

従来情報本部においても本部内の各部が収集するインフォメーションや生産するインテリジェンスの共有が十分でない「ストープパイプ」の問題はあったが、現在防衛庁・自衛隊内の情報共有を可能にするネットワーク化がはかられている模様であり、技術的な環境は改善が期待できる。今後は、縦割りの組織文化を払拭できるかが課題となる。

防衛庁自衛隊の情報保全是他省庁より厳格であり、自衛隊法は、防衛秘密を取り扱う者がそれを漏らした場合に懲役 5 年以下の罰則に処するものとしている。にもかかわらず、最近防衛庁関連の情報漏洩事件が相次いでおり、より実効性のある情報保全措置の確立が必要である。

防衛庁の課題

- 政策サイドと情報サイドとの関係は緊密であるが、拡大する情報要求に対応できる人材の確保、教育訓練などによる能力向上が急務である。
- 情報本部長が防衛庁長官や首相に報告するまでの段階に内局が深く介在しており、直接の、タイムリーなインテリジェンス伝達が行われていない。
- 統合運用への移行に伴い、作戦情報支援のあり方を再調整する必要がある。

警察のインテリジェンス活動

< 任務 >

警察の本質は治安組織であり、純然たる情報組織ではないが、公安警察がインテリジェンスに近い機能を有している。刑事警察も事件発生後、捜査に必要な情報収集を行うが、公安警察の場合、事件発生の有無に関わらず「公安 (= 公共安全と秩序)」に関わる情報を継続的に収集する。国内では、日本共産党や新左翼などの左翼運動や、右翼団体、オウム真理教 (現アレーフ) などの新興宗教、国際テロ組織、朝鮮総連、労働運動などが主たる情報収集対象とみられる。また、国内において情報収集活動を行う中国、ロシアなども調査対象とみられる。特に北朝鮮情勢に関しては、内閣情報調査室の内閣衛星情報センターと連携し画像情報解析も行っているとみられる。

警察庁組織令に、都道府県警の公安警察を統括する警察庁警備局による情報活動につい

て規定がある。

第三十五条は、警備企画課が「警備情報の総合的な分析及びこれに関する調査に関すること」を所掌するとしている。

第三十六条は、公安課が「警備情報の収集、整理その他警備情報に関すること（外事情報部の所掌に属するものを除く）」を所掌するとしている。

第三十八条は、外事課が「外国人に係る警備情報の収集、整理その他外国人に係る警備情報に関すること（国際テロリズム対策課の所掌に属するものを除く）」を所掌するとしている。

第三十九条は、国際テロリズム対策課が、「外国人又はその活動の本拠が外国に在る日本人によるテロリズム（広く恐怖又は不安を抱かせることによりその目的を達成することを意図して行われる政治上その他の主義主張に基づく暴力主義的破壊活動をいう。）に関する警備情報の収集、整理その他これらの活動に関する警備情報に関すること」を所掌するとしている。

<沿革>

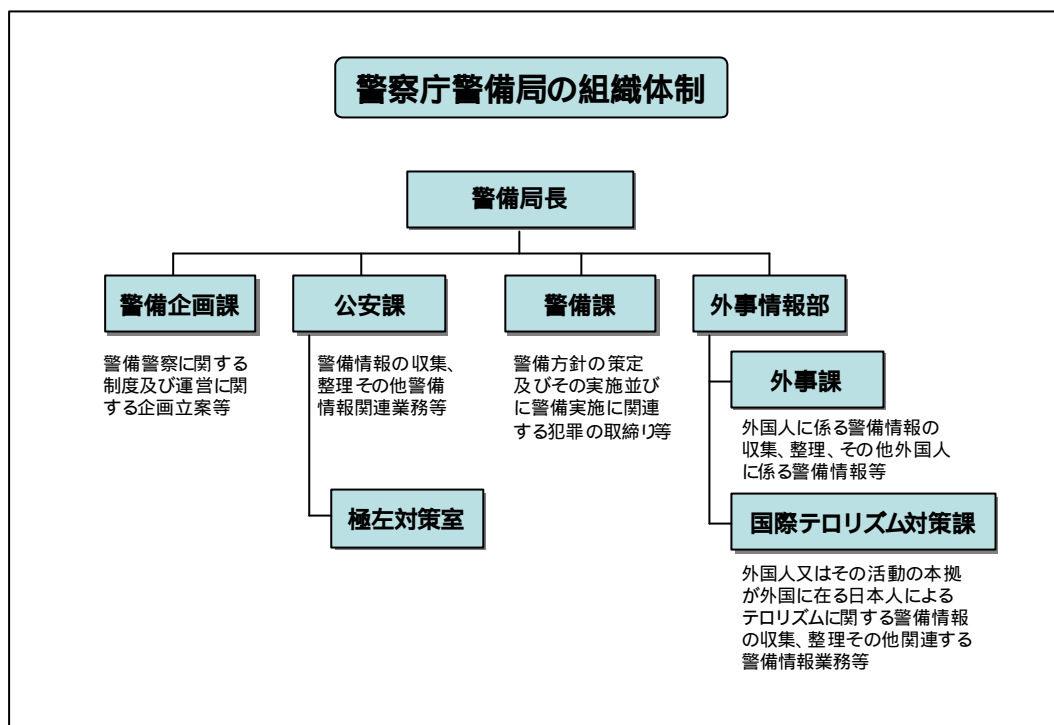
日本敗戦直後の1945年10月、GHQは人権指令を発し、治安維持法、思想・言論規制法規などの治安法制と特高警察を廃止することを求め、特別高等警察関係者の大掛かりな追放を行った。特高警察は解体されたが、1945年12月には内務省警保局内に公安課が新設され、戦後の公安警察の起源となった。公安課は、激化する大衆運動などを背景に、翌年1946年7月には、GHQから情報収集の了解を得、組織強化、人員拡大が行われていく。

1947年12月に公布、1948年3月に施行された警察法は、国家地方警察と市町村自治体警察の創設、警察の地方分権化、警察権限の分散化、公安委員会制度を通じた民主的統制を打ち出した。1947年12月には内務省も解体され、公安警察機能は、国家地方警察の警備部警備課が担うことになった。

その後日本は主権を回復し、1954年6月に警察法が全面的に改正され、警察運営の単位は都道府県警察に一元化された。更に国家公安委員会の下に警察庁を置き、国家公安委員会が都道府県公安委員会の同意を得て都道府県警本部長等の任免を行うこととなり、また警察庁が都道府県警に対して指揮監督権を付与するなど中央集権化が進んだ。警察庁警備部には、警備第一課（日本人を対象とした公安警察活動を担当）、警備第二課（外国人を対象にした公安警察活動を担当）、警邏交通課（警備実施などを担当）が置かれた。警視庁はじめ都道府県警における公安警察の組織再編も進められた。

その後も、時代の変化に対応して公安部門は再編を繰り返してきたが、2004年4月の組織改正以降、現行の体制（後述）となっている。警備情報及び警備犯罪取り締まりの効率化のため、警察庁警備局の公安第一課、公安第二課、外事課が廃止され、公安課が設置された。また、テロ関連情報の収集、分析機能強化のため外事情報部を設置し、同部に外事課と国際テロリズム対策課をおいた。

< 組織体制 >



中央集権的な警察組織の中でも公安警察は特にその色彩が強く、警察庁警備局が全国の都道府県警察の公安警察を統括している。警察庁警備局には警備局長をトップに「警備企画課」「公安課」「警備課」が置かれ、更に同局の「外事情報部」に「外事課」「国際テロリズム対策課」が置かれている。このうち、主として機動隊運営や、警衛・警護、災害対策などを担当する警備課を除き、その他の課はいずれも公安警察活動に従事している。

警備企画課は、警備局の筆頭課として局の総合調整を行っている。また、警備情報の総合的な分析も行う。警備企画課には、危機管理企画官、衛星情報官、総合情報分析室が配置されている。

公安課は、外事以外の秩序破壊的活動について情報の収集や取締りを行う。具体的には左翼運動や右翼団体、新興宗教などが対象とみられる。同課には極左対策室も置かれている。かつては共産党などを担当した公安第一課、右翼団体の情報収集や皇室・要人警護を担当した公安第二課、中核派や革マルなど極左を担当した公安第三課に分かれていたが、第三課が第一課に吸収された後、2004年には、第一課と第二課も公安課として整理統合された。

外事課は、外国人が行う秩序破壊的活動について情報の収集や取締りを行っている。また同課は、外国人によるスパイ活動を監視し取り締まるなど「防諜」の機能も一定程度果たしている。

国際テロリズム対策課は、従来外事課に置かれていた国際テロ対策室を発展的に改組したものである。同課には国際テロリズム情報官が設置され、国際テロ関連の情報収集と分

析を行っている。海外で日本人が巻き込まれるテロや国際協力を要するテロが発生した場合に警察庁長官の命令で派遣される「国際テロ特別機動展開部隊」は、国際テロリズム対策課の要員を中心に構成される。

各都道府県警では、警備部内の公安課や外事課、あるいは警備一課や警備二課などが公安警察機能を果たしている。特に首都東京を管轄する警視庁では、他の道府県と異なり、公安警察が公安部として独立している。規模も大きく、首都警察としての警視庁における公安警察の重要性がみてとれる。組織としては、公安総務課、公安第一～四課、外事第一～三課より構成されており、道府県警察組織と比較すると規模と予算面で違っている。警察法第5条は、国の公安に係る警察運営を国家公安委員会の管理下におくと規定しており、人事面や予算面でも、都道府県警の公安警察部門は、他の部門以上に中央すなわち警察庁警備局の統制下にある。

< 課題 >

警察は治安機関としての必要上、インフォメーションを収集しているのであり、国全体の意思決定に資するインテリジェンスを生産し、配布する、という姿勢とは異なる。しかし、拉致問題や国際テロ、大量破壊兵器拡散につながる違法輸出など、法執行的課題が安全保障上懸念される度合いが強まっており、警察が収集するインフォメーションや生産するインテリジェンスの価値は高まっている。特に重要なインフォメーション、インテリジェンスは、内閣官房に体系的に集約することが求められる。また、他省庁との情報共有のあり方も積極的に検討していく必要がある。

公安警察の情報収集対象は、時代の変化にあわせて国際テロなどにシフトしつつあるものとみられる。だが、警察の資源は圧倒的に国内に配分されており、その性格上海外での活動の拡大には限界がある。2003年8月に署名された日米刑事共助条約第2条では「両締約国の中央当局は、この条約の実施に当たって相互に協力する」とされ、外交チャネルを通さずに日米捜査当局がテロや国際犯罪に関して協力できるようになった。諸外国の警察機関との一層の協力強化は今後の課題である。

公安警察、特に外事課は、わが国の防諜活動の中心組織と考えられる。刑法や出入国管理法などに基づいて取締りを行っているが、量刑は軽く法的基盤は十分とは言えない。スパイ防止法など防諜に特化した法律整備を行わないまでも、最低限現行法内での罰則強化などが必要である。

警察の課題

- テロや拉致など警察が把握する安全保障上重要度の高いインフォメーションやインテリジェンスを、官邸に集約し、他省庁と共有することが求められる。
- 国際テロなど海外に拠点をもつ脅威に対応していく必要があり、他国との情報協力強化が不可欠である。
- 防諜活動の基盤となる法整備が十分でない。

公安調査庁のインテリジェンス活動

< 任務 >

公安調査庁の全般的任務や所掌は、公安調査庁設置法の第三条と第四条に規定されている。まず、公安調査庁は、「破壊活動防止法」に基づいて、暴力主義的破壊活動を行う危険性のある団体について調査し、調査の結果、規制の必要があると認められる場合には、その団体の活動制限や解散の指定などの規制処分の請求を公安審査委員会に対して行う。また、「無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律」に基づき、過去に無差別大量殺人行為を行い、現在も危険な要素を保持していると認められる団体について、公安審査委員会に対し、観察処分又は再発防止処分の請求を行い、法定された処分にに基づき団体施設への立入検査等の調査を行う。

特に対外的なインテリジェンス活動を公安調査庁が行う根拠は、破壊活動防止法（破防法）第四条（暴力主義破壊活動の定義）の外患誘致・外患援助の規定と、第二十七条の「公安調査官は、この法律による規制に関し、第三条に規定する基準の範囲内において、必要な調査をすることができる」との規定による。破防法第四条には、無線通信または有線放送による破壊活動も規定されており、公安調査庁が行う通信傍受の法的根拠となっている。

公安調査官に付与されている調査権限は、証拠物の押収や家宅搜索などの強制的なものではなく、任意調査に限られる。

< 沿革 >

日本敗戦後のGHQの占領目的は、日本の軍事化を除去し、民主化を促進することにあった。そのためには占領目的に反する軍国主義的、国家主義的団体を取り締まる必要があった。GHQは、1946年2月に内務省調査局を設置し、勅令百一号に基づき「進駐軍の占領目的に敵対する団体の調査・解散指定」を行わせた。その後、1947年に内務省は解体され、内務省調査局は総理庁内事局第二局に移管し、1948年2月には、法務庁（のち法務府）特別審査局が設置される。法務庁特別審査局は、勅令百一号、1949年4月からは団体等規制令に基づいて「秘密的、軍国主義的、極端な国家主義的、暴力主義的及び反民主主義的な団体」の調査・解散指定にあたった。この頃には冷戦が本格化しており、日本共産党をは

じめとする左翼革命勢力の取締りが主眼になっていた。

日本の主権回復に伴い、団体等規制令や特別審査局など GHQ の命令でつくられた制度や法律が廃止されることになった。政府は、国家公安保障法案など様々な名称の新法案を作成したが、戦前の治安維持法等の再来をおそれる世論等の反対で、修正につぐ修正を重ね、最終的に破壊活動防止法（破防法）という形で 1952 年 7 月に成立をみた。同月、破防法が公布施行され、公安調査庁が設置された。公安調査庁の設立にあたっては、法務府特別審査局を母体としつつ、旧軍の特務機関の出身者などが参加した。

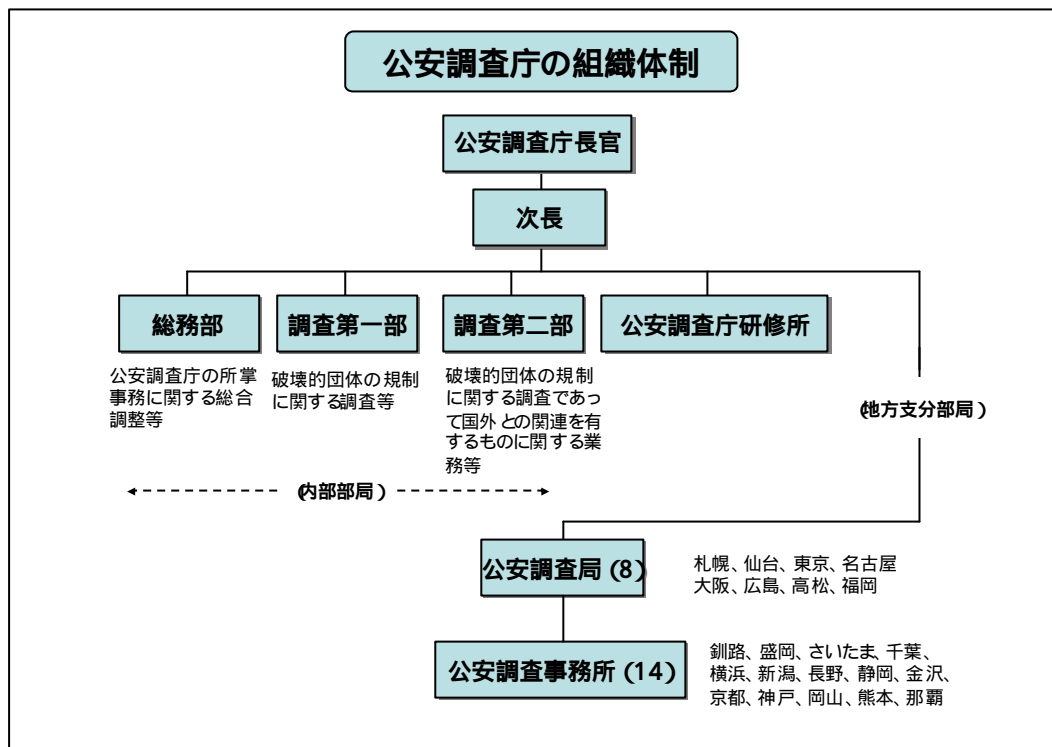
なお、法務府特別審査局を改編し、新しい組織をつくる過程で、新しい組織を規制官庁とすべきか情報官庁とすべきかで議論があったと言われている。最終的に設置された公安調査庁は、破防法に基づく規制官庁と位置づけられ、その範囲内で必要なインテリジェンス活動を行うことになった。

公安調査庁設立に際して主要な警戒対象と考えられていたのは、国際共産主義運動であった。破防法成立当時は、武装闘争路線を採用していた日本共産党や朝鮮総連が主たる監視の対象となった。他方で、1961 年に元旧軍将校らによる三無事件で破防法が初適用されるなど、極右も警戒の対象であった。

その後、日本共産党をはじめ同党を源流とする左派過激派集団の組織勢力・活動が長期的に衰退傾向をみせるなか、公安調査庁の有する団体規制の機能・役割はその存在意義が問われるようになり、冷戦の終結はその傾向を強めた。しかし、1995 年 3 月の地下鉄サリン事件をはじめオウム真理教の一連の組織犯罪をうけて、1996 年 7 月、公安調査庁は、オウム真理教に対し、史上初めての団体規制請求を行う。結局、公安審査委員会は、1997 年 1 月にこの請求を棄却したが、破防法や公安調査庁の有する団体規制機能・役割に一定の理解が得られる結果となった。

その後、1999 年 12 月、破壊活動防止法の適用要件をゆるやかにした「無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律」が公布・施行され、公安調査庁長官はオウム真理教（現アーレフ）を観察処分に付し、公安調査庁が立ち入り検査を行っている。

< 組織体制 >



2005年度の公安調査庁の定員数は約1500人であり、公安職の公安調査官と一般行政職の事務官で構成される。組織は、内部部局、施設等機関及び地方支分部局から成り、検事出身の長官が全体を統括し、同じく検事出身の次長が長官を補佐する。

内部部局は総務部、調査第一部及び調査第二部から構成される。総務部は人事・管理を担当し、検事出身者が部長を勤めている。調査第一部は警察庁の出向者が部長をつとめ、オウム真理教などのカルト集団、左翼、右翼、日本共産党など国内情報を担当している。一部市民運動なども調査対象と言われている。部内庶務や国内公安動向全般を担当する調査第一課、オウム真理教などの団体規制を担当する調査第二課、日本共産党等担当の第三部門、左翼過激派等担当の第四部門、右翼過激派等担当の第五部門に分かれている。調査第二部は公安調査庁プロパーが部長をつとめ、国際テロや北朝鮮、中国などの国外情報を担当している。部内庶務や国際公安動向全般を担当する調査第一課、海外情報機関との折衝などを担当する調査第二課、北朝鮮等を担当する第三部門、中国等旧共産圏を担当する第四部門、国際テロ等を担当する第五部門に分かれている。

施設等機関としては公安調査庁研修所が置かれている。

地方支分部局として、ブロックを管轄する公安調査局が札幌、仙台、東京、名古屋、大阪、広島、高松、福岡の8カ所に、府県を管轄する公安調査事務所が釧路、盛岡、さいたま、千葉、横浜、新潟、長野、静岡、金沢、京都、神戸、岡山、熊本、那覇の14ヶ所に置かれている。破防法では、府県単位で破壊的組織を解散できることになっており、以前は、全都道府県に地方組織が置かれていたが、中央省庁再編に伴い、整理統合された。

公安調査庁が破防法適用の請求を行う際に、その請求を審査・決定する機関として公安審査委員会が設置されている。

< 課題 >

前述のように、設立以来、公安調査庁を破防法に基づいて団体規制をするだけでなく、公安に関するインテリジェンスを生産し、政府の政策に役立てるような機関として位置づけるべきとする議論があった。特に冷戦後、政府自民党などでは、公安調査庁の組織的活用により、対外情報を含めてインテリジェンス機能を強化すべきとの機運が高まった。1996年5月の「法務省組織令の一部を改正する政令」では、情報交換業務の明文化と海外展開の根拠付けが行われた。1997年12月の行革会議最終報告が、公安調査庁について、団体規制機能の必要性を認め、組織のスリム化を図りつつも、相当数のマンパワーを在外における情報収集活動の強化、内閣における情報機能の充実に充てる、とするなど、公安調査庁の情報官庁化を後押しする動きが見られた。

こうした動きを受け、公安調査庁は海外情報収集活動に人員・予算等をシフトしていくが、しかしながら、公安調査庁から海外に派遣されている人員は依然として限定的であり、情報官庁としての脱皮は不完全なものにとどまっている。オウム真理教事件の発生により、破防法を改正し、公安調査官に強制調査権を付与するなど、より有効で適切な団体規制を行えるようにする方向で組織変革が模索されたことも一因であろう。最終的に、破防法改正は見送られ、オウム真理教にほぼ対象を限定した「無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律」が成立したにとどまったが、破防法を改正し、公安調査庁の団体規制権限を強化しようという指向性も伏流している。公安調査庁を規制官庁として再編強化すべきか、情報官庁として再編強化すべきか、国民の目に見えるかたちではその方向は定まっていない。

公安調査庁が、本格的にインテリジェンス活動を行うには政令改正では不十分であり、破防法や公安調査庁設置法の改正や新たな情報収集活動に関する立法を行うなどして、国内外の公安情報について「破壊的団体の規制に関する調査」を超えて幅広く情報収集できる法的根拠を整える必要がある。その場合、規制官庁としての機能と齟齬はないか、また実際どの程度のインテリジェンス能力があるのか、そして、誰のためにインテリジェンスを生産するのか、検討する必要がある。

まず規制機能との齟齬、ということ言えば、インテリジェンス活動に人員や資源を割くことにより、規制に必要な調査がおろそかになる可能性がある。仮に対象団体が何らかの事件を起こした場合には、規制任務に集中していなかったことを非難されよう。また、海外はともかく、国内の調査対象の拡大は、公安調査庁が破防法に基づく規制を放棄しなければ、世論の警戒を一層強めるものと考えられる。

公安調査庁のインテリジェンス能力、特にヒュミント能力については一定の評価があり、特に、北朝鮮に関しては、在日朝鮮人などを協力者として相当のヒュミントを得ているよ

うである。だが、日本国外で情報を収集する能力は限定的であり、海外インテリジェンスの機能を果たすには、相当なてこ入れが必要となる。特に、海外インテリジェンスの収集強化のためには、日本国外により多くの人員を派遣することが必要であるが、その際、他省庁で、なかんずく外務省との間の役割・位置づけの明確化を図ることができるかが重要となる。

また、公安調査庁が情報官庁に本格的に脱皮するのであれば、カスタマーは誰なのか、カスタマーからの情報要求はどのような形で伝達されるのか、明確にしておく必要がある。破壊的団体の規制に関する調査であれば、インテリジェンス・サイクルは基本的に庁内で閉じている。しかし、より広く国内外の情報を収集し、政策立案・実行の役に立てるといふことであれば、カスタマーは誰なのかははっきりさせる必要がある。拉致問題などについて、公安調査庁長官が官邸でブリーフィングすることが定着しているが、官邸がカスタマーと言い切れるほど関係が制度化しているようには見えない。誰の要求・利益のため、という視点が欠落すれば、インテリジェンス生産の効率は低くならざるを得ない。また、仮に官邸がカスタマーということになれば、内閣情報調査室と機能的に重複する面が出てこよう。

公安調査庁の課題

- 破防法に基づく団体規制官庁としての位置づけと情報官庁としての位置づけの間で方向が定まっていない。
- 情報官庁に脱皮するには人材や能力が不足しており、「破壊的団体の規制に関する調査」を超えて幅広く情報収集する法的根拠も十分ではない。
- 本格的に情報官庁に変質する場合、誰のためにインテリジェンスを生産するのか明確にすることが求められる。

< 参考資料 >

青木理 『日本の公安警察』

太田文雄 『情報と国家』

荻野富士夫 『戦後治安体制の確立』

大森義夫 『インテリジェンスを一匙』

大森義夫 『日本のインテリジェンス機関』

北岡元 『インテリジェンス入門』

黒井文太郎 『日本の防衛：7つの論点』

春原剛 『誕生国産スパイ衛星』

半田雄一郎 『溶解する公安調査庁』

広中俊雄 『警備公安警察の研究』

Oros, Andrew L., "Japan's Growing Intelligence Capability," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 15.

『防衛白書』各年版

『警察白書』各年版

各省庁ホームページ

研究会委員略歴（五十音順）

落合浩太郎（おちあい・こうたろう） 東京工科大学コンピュータサイエンス学部助教授
1985年、慶応義塾大学経済学部卒業。90年、慶応義塾大学大学院法学研究科にて法学修士号、93年同博士後期課程退学。東京工科大学専任講師を経て、98年より現職。著書に『CIA失敗の研究』（文藝春秋）、『改訂日米経済摩擦』（慶応義塾大学出版会）、『日本の安全保障』（共編著：有斐閣）、『新しい安全保障論の視座』（共編著：亜紀書房）

金子将史（かねこ・まさふみ） PHP 総合研究所研究員
1993年、東京大学文学部卒業。1995年、東京大学人文科学研究科修士課程修了。2001年、ロンドン大学キングス・カレッジ大学院修了。2004年大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期課程単位取得退学。広告会社勤務、松下政経塾塾生（第十九期生）、米国モンロー国際問題研究所客員研究員、フジタ未来経営研究所リサーチフェローなどを経て、2004年より現職。安全保障、危機管理等を担当。

北岡元（きたおか・はじめ）国立情報学研究所教授
1979年、東京大学法学部卒業後、外務省入省。1984年、オックスフォード大学国際関係論修士号取得。在フィンランド日本国大使館総括参事官、外務省国際情報局国際情報課長、（財）世界平和研究所主任研究員、内閣情報調査室衛星情報センター総務課長等を経て2005年より現職。著書に『インテリジェンス入門 - 利益を実現する知識の創造』（慶應義塾大学出版会）など。

小谷賢（こたに・けん）防衛庁防衛研究所戦史部教官
1996年立命館大学国際関係学部卒業、2000年ロンドン大学キングス・カレッジ大学院修士課程修了、2004年京都大学大学院人間・環境学研究科博士課程修了（学術博士）。主な著書に『イギリスの情報外交』（PHP新書 2004）、The Pacific War Companion（共著、Osprey 2005）がある。

PHP「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会委員

(五十音順)

落合浩太郎 (東京工科大学助教授)

金子 将史 (PHP 総合研究所研究員)

北岡 元 (国立情報学研究所教授)

小谷 賢 (防衛庁防衛研究所教官)

研究協力者

阿久津博康 (NPO 法人岡崎研究所主任研究員)

永久 寿夫 (PHP 総合研究所取締役)

宮坂 直史 (防衛大学校助教授)

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6月19日発行

株式会社 PHP 総合研究所

PHP「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会

提言責任者 江口克彦

〒102-8331 東京都千代田区三番町3-10

事務局 土井系祐 坂田美子 山下早苗

Tel 03-3239-6222

Fax 03-3239-6273

ホームページ: <http://research.php.co.jp/>

E-mail: think2@php.co.jp

? PHP Research Institute, Inc

All rights reserved.

Printed in Japan

無断転載はご遠慮ください