

政策フォーラム発表論文

新日本版 NSC 設立構想

日本の安全保障体制の見直しへの提言

立教大学 高原明生研究会 外交戦略分科会

鵜飼 頭 太田枝里 落合正和
鈴木秀和 鈴木英樹 高木茉衣 平野愛

2011年12月

政策フォーラム発表論文

新日本版 NSC 設立構想

日本の安全保障体制の見直しへの提言

2011年12月

要約

本論文の目的は、日本の安全保障体制の見直しを行うことにある。近年、日本をとりまく安全保障環境はより厳しいものになっている。しかし、日本政府は各種の問題に対し適切な対応を取れていない。本論文は、その原因が日本の安全保障体制にあると考える。

本論文の結論は、「国家安全保障会議」を設立することである。日本には既に安全保障会議という組織とそれを支える様々な組織が首相官邸内に存在している。しかし、上記のとおり現行体制では近年の安全保障をめぐる問題を適切に対処できなかった。本論文の提言は安全保障会議を国家安全保障会議と改めるだけでなく、国家安全保障会議を支える最大のスタッフ組織である事務局の設置や、情報統合機関である情報管理局の設置など、複雑に絡み合う現行体制の問題を解決できるようなものとなっている。以下では具体的に各章の内容を見ていく。

第 1 章では、日本を取り巻く安全保障環境の変化を論じている。対北朝鮮で挙げられている事例は 2009 年のミサイル発射事件と 2010 年の砲撃事件である。2009 年のミサイル発射事件では安全保障は開催された。しかし非常に事案発生から官房長官声明発表まで時間がかかり、結果的には官房長官声明発表は米国・韓国の発表から 2 時間以上も遅れたものとなった。

対中国では尖閣諸島沖での漁船衝突事件を例に挙げている。安全保障会議は開催されるも、議題は尖閣諸島沖の事件対応ではなかった。さらに政府の対応にも不適切な側面が大きい。安全保障会議の開催意義が問われるだけでなく、長期戦略の欠如が浮き彫りになった。

東日本大震災において、安全保障会議は招集されることもなく機能を果たさなかった。安全保障会議は「重大緊急事態」の際に開催されるはずである。東日本大震災が「重大緊急事態」に該当することは明らかであり、長期的な戦略の欠如、首相との連携不足がこのような事態を招いたと言わざるを得ない。

第 2 章では、問題点を日本の安全保障体制の面から概観する。歴史的にも安全保障会議は様々な問題が指摘され、改革されてきた。しかし第 1 章で述べたとおり、今なお様々な事案に対応できている訳ではない。具体的な問題点は次の 4 点である。第 1 に、審議内容が限定的であること、第 2 に、安全保障会議が諮問機関であって、決定権がないこと、第 3 に、いまだに存在する各省庁の部署割拠主義によって情報の共有や政策立案が適切になされていないこと、第 4 に、開催されるべき時に開催されていないことである。このような問題が残る以上、全面的な安全保障体制の見直しが急務であることは言うまでもない。

第 3 章では、他国の安全保障体制について概観する。国家安全保障会議を擁する米国と、日本と同じ議院内閣制をとりながら NSC に相当するような体制を擁する英国の例をとり、その有効な点を分析している。本要約では提言の参考となる部分を記述する。

米国には国家安全保障会議（NSC）が存在する。NSC は大統領が全体として整合性のとれた安全保障政策を策定するために、政府内の機関を効率的に統率している。NSC は決定機関ではないが、実質的には政策立案、対外交渉等幅広い任務を担っている。また、NSC を支えるスタッフも特徴的である。国家安全保障問題担当大統領補佐官を始め、幅広いスタッフが安全保障に関する様々な戦略に関わっている。

英国において NSC は存在しないが、それに相当する組織として内閣委員会や内閣官房があげられる。内閣官房の下に課題名を冠した様々な「室」が置かれている。また、様々な情報を統合情報機構が一括してまとめ、分析している。このように、決定権を持った合議体が分野ごとに設置され、各合議体がその下にスタッフ組織を持ち合わせており、統合情報機構を介して連携の指揮をとる形になっている。

以上から、日本が米国や英国から学ぶべき点は多い。米国の体制における国家安全保障会議の幅広い審議事項や実質的な決定権、国家安全保障問題担当大統領補佐官の活用などから米国の強力な安全保障体制を伺うことができる。英国の体制からはしっかりと情報統制に関わる組織体制が日本には欠如していることを自覚させられる。その他にも、米国、英国にはそれぞれを支える強いスタッフ組織が存在しており、長期的な戦略を練っている。

第4章は日本版 NSC 構想について述べている。日本版 NSC 構想とは、2006年の安倍内閣において提唱された日本版 NSC 構想のことである。この構想は数多くの会議や報告書、問題点を残して頓挫した。問題意識を共有している本論文にとって、当時の構想から学ぶところは大きい。

当時の構想が提案する大きな変更点はいくつかあるが、その中でも「審議事項拡大」、「審議方法見直し」、「組織改編」などは注目すべき点である。これらの変更によって、迅速性や長期戦略の拡充、連絡体制の強化などを図ることができる。

また、「専門会議制度の導入」、「事務局の設置」などの提案も興味深い。特に事務局の設置は、恒常的な戦略を各方面に詳しい専門家が担当するという点で不可欠である。これらの指摘は本論文の提案に大きく活かせると考える。

最後に、政策提言の要である第5章では「新日本版 NSC の提言」を行っている。提言の特徴は、次の6点に整理できる。第1に決定権の付与、第2に審議事項の拡大、第3に新たな審議事項の追加に伴う構成員の変更、第4に事務局の設置、第5に情報管理局の設置、第6に国家安全保障担当内閣総理大臣補佐官の常設、である。

ここでは強調したい点を3点にまとめて整理する。会議体自体の変更とスタッフ組織の改編、情報体制の増強である。

会議体については、安全保障会議から国家安全保障会議への変更に伴う実質的な効果を述べたい。決定権が付与されることによって大きな問題点であった政策決定の迅速化を図ることができる。また審議事項の拡大によって、迅速性が求められる各事案から広義の安全保障が含む問題に対する長期戦略まで幅広く議論することができる。さらに、重大緊急事態に対しては原則国家安全保障会議を開催することとする。第1章で挙げた各事案の最大の問題点は、迅速性と長期戦略の欠如であった。提言によってこれらの問題を解決できると考える。

スタッフ組織については、国家安全保障担当内閣総理大臣補佐官の常設と事務局の設置を図る。国家安全保障担当内閣総理大臣補佐官は強いリーダーシップを持って国家安全保障会議を支える。また事務局の局長も兼任することで、内閣総理大臣と各組織との連携も

常時図ることができる。事務局に関しては、200 人を超えるスタッフ組織とすることで長期的な戦略をより専門的な観点から練ることができる。

続いて情報体制の増強について述べる。国家安全保障会議設立と情報体制の整備は表裏一体の課題である。危機管理監や内閣情報官など既存のポストにおける各省庁からの横滑りを無くす事も急務だが、情報管理局の設置によって完全な部局割拠主義の打破を図る。そこではインテリジェンスに詳しい人材育成を促進し、日本の情報体制を支える生え抜きの人員を擁することが期待できる。

以上のように、我々の提言の効果は、「中長期戦略の策定」、「意思決定における迅速化」、「情報の一元化と情報提供のシステム化」、「原則開催」の4点にまとめられる。

目次

はじめに

第1章 日本を取り巻く安全保障環境の変化

第1節 対外的な安全保障環境

第1項 対北朝鮮（ミサイル発射・砲撃事件）

第2項 対中国（尖閣諸島沖漁船衝突事件）

第2節 国内の危機管理

東日本大震災

第2章 日本の安全保障体制

第1節 日本の安全保障体制

第1項 組織体系

第2項 各組織の機能・役割

第2節 安全保障会議とは

第1項 安全保障会議の機能

第2項 安全保障会議の歴史

第3項 安全保障会議の問題点

第3章 他国の安全保障体制

第1節 米国の安全保障体制

第1項 米国の NSC の歴史

第2項 米国の NSC の機能

第3項 米国の NSC の組織

第2節 英国の安全保障体制

第1項 米国の NSC に相当する組織

第2項 英国のインテリジェンス体制を可能にしている背景

第3項 英国のインテリジェンス体制の変遷

第4章 日本版 NSC 構想

第1節 日本版 NSC 構想の背景

第2節 日本版 NSC 構想の内容

第5章 新日本版 NSC 設立の提言

第1節 提言する政策の概要

第2節 提言する政策内容の詳細

- 第1項 決定権の付与
- 第2項 審議事項の拡大
- 第3項 新たな審議事項の追加に伴う構成員の変更
- 第4項 事務局の設置
- 第5項 情報管理局の設置
- 第6項 国家安全保障担当内閣総理大臣補佐官の常設

第3節 提言する政策の有効性

- 第1項 安全保障分野における中長期戦略の策定
- 第2項 意思決定における迅速化
- 第3項 情報の一元化と情報提供のシステム化
- 第4項 原則開催

第4節 政策提言の課題

- 第1項 情報守秘義務
- 第2項 情報管理局と各省庁からの連絡体制
- 第3項 情報管理局による人材育成
- 第4項 事務局の肥大化

先行論文・参考文献・データ出典

はじめに

本論文の目的は、日本の安全保障体制の見直しと改善を行うことである。具体的には現行の安全保障会議設置法を改正し、新たに日本版「国家安全保障会議」(NSC)を創設することを提言する。本稿では安全保障を、狭義の軍事的な意味としてだけでなく、外交や緊急事態など国家に関わる問題全てを内包するものと定義する。

21世紀に入り、日本を取り巻く安全保障環境は大きく変化し、より厳しい安全保障環境に置かれることとなった。昨年9月に発生した尖閣諸島沖の中国漁船衝突事件は、日中両国で大きな問題となり、中華人民共和国(以下、中国)では連日のデモに加えて日本大使館への投石が行われるなどの事態に発展した。また、朝鮮民主主義人民共和国(以下、北朝鮮)による弾道ミサイル発射なども、日本の安全保障を脅かす事態であった。

また、今年3月の東日本大震災ではそれに伴う原発事故など未曾有の事態が発生し、国内での事態に対する危機管理能力の欠如を露呈することとなった。以上の事例は、国家の存亡に関わる重大な問題であり、政府はより迅速且つ適切な対応を模索すべきである。

このような日本の現状を考えると、これまで以上に、安全保障に関する政策決定過程や緊急時の政府対応を見直す時期に来ていると考える。特に上記の事例は日本にとって緊急かつ重大な事例であり、他の政策よりも優先して取り組む必要がある。政府は安全保障に関する政策過程において統合的なリーダーシップをとるべきであり、各省庁の縦割りごとの意思決定が迅速な対応の弊害となる事態を避けなければならない。本論文はこうした問題意識をベースにして、日本の安全保障をめぐる体制を今一度見直し、建設的な提言をすることが目的である。

本稿では第1章において、実際の例を用いることで具体的な問題点を提示している。構成について説明する。第2章では、第1章で上げた具体的な問題点がなぜ解決しないのか、を日本の安全保障体制の面から分析する。特に、日本の安全保障の要である安全保障会議について、詳しく記述する。第3章では、他国の安全保障体制を概観することによって、日本の現行の安全保障体制を改善する際の参考としたい。第4章では、安倍政権下による安全保障会議の改正、そして日本版NSCの設立の提案内容を記述し、日本版NSC構想の一端を解説しておく。第5章では、上記で行った分析をもとに、現在の日本の安全保障体制を見直し、具体的な提言案をまとめる。当案は、安倍政権時の日本版NSC構想をベースにしながら、第1章で述べた日本を取り巻く安全保障に関する事例や、現行の安全保障会議の問題を解決すべく、本提言独自のものとなっている。

第1章 日本を取り巻く安全保障環境の変化

ソ連の解体により、冷戦時の東西二極体制という国際構造は米国の一極支配となった¹。しかし、その米国を頂点とする国際構造は近年変化し始めている。冷戦後から米国の圧倒的な軍事力に変化はないが、国家間の国境を跨ぐ新しい問題が世界各地で起きるようになった。9.11 事件から世界各国はテロとの戦いを継続しているが、依然として世界各地でテロが多発し終焉を見ない状況である。また、その他にも、民族紛争や大量破壊兵器・核拡散の問題、世界規模の経済危機や環境問題など、国際情勢は様々な脅威に直面している。このような世界的潮流から、日本が現在置かれている状況も深刻化している。本章では、日本を取り巻く国内外の情勢を事例研究により考察する。対外的には、北朝鮮、中国の事例を、国内の危機管理として、東日本大震災を取り上げる。各事例における政府の対応から、日本の安全保障上の課題を分析する。

第1節 対外的な安全保障環境

第1項 対北朝鮮²

(1) 概要

北朝鮮が近年日本の安全保障を脅かしたのは、2009年のミサイルの発射と2010年の砲撃事件である。まず2009年のミサイル発射事件は、国際的な孤立を深めていた北朝鮮が、「人工衛星」と称するミサイルの発射実験を4月に行う旨を2009年3月に国際海事機関を介して通告を行った上、4月5日にミサイルを発射した事件である。ミサイルは11時37分ごろ秋田県沖西280kmの日本海に落下したと推定される。

また、2010年の北朝鮮延坪島砲撃事件は、11月23日14時34分ごろに北朝鮮人民軍が北方限界線（NLL、軍事境界線）を越えて、延坪島に砲撃した事件である。これに対し、韓国軍は対抗射撃を行った。この事件では、韓国の海兵隊員2名、民間人2名が死亡、海兵隊員16名が重軽傷、民間人3名が軽傷を負い山火事や家屋の火災が発生した³。

¹植木千可子(2010)「国際的構造変動と日本の安全保障」『第36回防衛セミナー講演集—激動する世界と日本の安全保障—』59頁

²この項では、首相官邸(2009/04/05)「内閣官房長官声明」

<http://www.kantei.go.jp/jp/kikikanri/missile/northkorea/nk200904051525.pdf> (2011/11/18 最終アクセス)、内閣官房(2009/02/24)「官邸における意思決定について」

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampobouei2/dai4/siryou2.pdf> (2011/11/18 最終アクセス)、

松田康博編著『NSC 国家安全保障会議』の第八章、終章(彩流社、2009年)を参考にした。

³この段落では、朝日新聞(2010/11/24)「北朝鮮 韓国を砲撃 陸地へ初 数十発 韓国兵2人死亡＝号外も発行」(朝刊、一面)を参考にした。

(2) 政府の対応

2009年のミサイル発射事件の際、国内では、官邸対策室により、午前11時半ごろ北朝鮮より飛翔体1発が東方に向かって発射された旨が発表される。ミサイル発射の認識と共に、官邸連絡室が官邸対策室へと格上げされ、首相・官房長官・外務・防衛の4閣僚による「情報集約会議」を行われた。その会議において、情報を総合的に勘案した上で、「北朝鮮から飛翔体（ミサイル）が発射された」と判断し、その後同日午後に安全保障会議を開き、北朝鮮への抗議と国連安全保障理事会の緊急会合の招集要請等を盛り込んだ内閣官房長官声明を発表するに至った。なお、北朝鮮延坪島砲撃事件には安全保障会議は開催されていない⁴。

(3) 課題

この事件の対応の問題点は、2点ある。第1に声明の発表が迅速に出来なかったことである。2009年のミサイル発射事件の際には、安全保障会議が開催されたが、「首相、官房長官、外務、防衛の4閣僚による情報集約会議にて情報を総合的に勘案→北朝鮮よりミサイル発射と事実認定→安全保障会議→官房長官声明発表」という流れを辿ったため、非常に時間がかかった。第2に北朝鮮延坪島砲撃事件の際には安全保障会議が開催されておらず、開くべき事案の際に安全保障会議が開催されていないことが問題だ。

以上、迅速な声明の発表を行うこと、開かれるべき事案の際に安全保障会議が開催されるようにすることが北朝鮮の事例から読み取れる今後の課題であることがわかる。

第2項 対中国

次に、日中間の事例として、尖閣諸島沖漁船衝突事件を取り上げる。近年、中国は国力の増大に自信を強め、米国や周辺諸国に対して強硬な姿勢を取り始めている⁵。中国は年々着実に軍事費を増幅⁶しており、その動向は日本の安全保障を考える上での重要な要素だと言える。ここでは、尖閣諸島沖漁船衝突事件の際に、日本政府及び省庁がどのように問題の解決を図ったか、考察する。

(1) 事件概要⁷

まず事件の経過を簡単に整理する。2010年9月7日、尖閣諸島沖で違法操業をしていた中国漁船に対して海上保安庁が警告を発したところ、漁船はこれに従わず、逃走しながら更に海上保安庁の巡視船2隻に衝突した。翌日、海上保安庁は公務執行妨害で船長を逮捕し、外務報道官は「今回の事件は我が国領海内で公務執行妨害であると位置付けられる

⁴ 首相官邸(2010/11)「官房長官記者発表」

<http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201011/index.html> (2011/11/18 最終アクセス)

を参考にした。

⁵ 防衛省『東アジア戦略概観』第4章中国—協調から強硬へ—92頁

⁶ 防衛白書(2010) 52頁

⁷ 瀬口清之 (2010/10/8) 『中国漁船衝突問題に対する米国有識者の見方について』2頁 キヤノングローバル戦略研究所

と考へ、今回の事案が日中関係に悪影響を与えることはないと考えている」と発表した。9日、石垣海上保安部が船長を公務執行妨害容疑で那覇地検石垣支部に送検した。13日には船長を除く14人の乗組員が帰国し、船長については、19日に拘束期限を10日間延長することを決定した。25日には、那覇地方検察庁が処分保留のまま船長の釈放を発表したが、その理由について、同検察庁は「わが国国民への影響や、今後の日中関係を考慮した」と述べた。

(2) 政府の対応

ここでは、政府の対応を安全保障会議や閣議の動きを見ていく。この事件に関し、実際政府の対応がどのようになされたか、不明な点が多いため、ここでは、公開されている官房長官記者発表をもとに対応の推移を考察する⁸。

9月10日の記者発表において、安全保障会議が閣議に先立ち開催されたと報告がなされる。しかし、議題は尖閣諸島事件の対応ではなく、「東ティモール国際平和協力業務の実施について」の報告がされたというものであった。その後の閣議でも、「東ティモール国際平和協力業務の実施について」、および「東ティモール国際平和協力隊の設置等に関する政令」を決定、国連東ティモール統合ミッション（UNMIT）へ軍事連絡要員として自衛官2名を派遣することを決定したという主旨だった⁹。9月14日、この日も閣議に先立ち、安全保障会議が開かれている。官房長官の報告によれば、防衛計画の大綱の見直し等に関する検討の進め方について議論を行ない、年内に結論を得るべく、引き続き安全保障会議を精力的に開催し、政府としてしっかり議論を行なっていくこととしている¹⁰。翌月の10月19日に同様の発表が見られる¹¹。14日以降、漁船衝突事件に関する報告や安全保障会議が開催された旨の官房長官発表はなくなる。

また、船長の釈放については、政府は一貫として検察独自の判断としている。しかし、9月28日の外務大臣会見¹²では、那覇地検は外務省から説明を受けて、外交的な観点から考へて釈放したと指摘された。それに対し、前原外相は、検察の要請に応じて外務省の職員が説明をしたことは事実であるが、尖閣の歴史的な経緯、今回の事案に関わる中国側の一連の動き等の事実関係を話したのみであると述べた。事件当初、日本政府は「尖閣諸島は日本領」という観点から、国内法の原則に沿った措置を採っていたが、中国の強圧的な対抗措置を受けて最終的に船長を釈放した。この政府の判断は一貫性を欠いていると国内で批判を浴びた。

⁸外務省 HP 「平成二十二年十月十二日受領答弁第三号」
http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b176003.html
(最終アクセス 2011/11/18)

⁹官房長官発表 平成22年9月10日 参照
<http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201009/index.html>
(最終アクセス 2011/11/18)

¹⁰同上 平成22年9月14日 参照

¹¹官房長官発表 平成22年10月 参照
<http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201010/index.html>
(最終アクセス 2011/11/18)

¹²外務省 HP 「平成22年9月28日 外務大臣会見記録」
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/m/press/kaiken/gaisho/2010/09/28-4.html> (2011/11/18 最終アクセス)

(3) 課題

安全保障会議について言及すれば、尖閣諸島沖漁船衝突事件の最中においても、同会議が開催されるも、事件については議題にすらあがっていない。

問題点は、次の 2 点があげられる。まず今回の事件は、安全保障会議の設置目的である「内閣総理大臣が必要と認める重大緊急事態への対処に関する重要事項¹³⁾」にならないのかどうか、という点である。続いて、重大緊急事態と認識していたにも関わらず安全保障会議が機能しなかったかどうか、という点である。1 点目に関しては、設置目的の法的解釈の問題や政治的な問題がある。2 点目については、安全保障会議の組織の有効性や当時の首脳部の判断の問題が考えられる。

第 2 節 国内の危機管理

東日本大震災

国内の危機管理の事例として、東日本大震災を取り上げる。国外の脅威に限らず、国内の緊急事態から国民の安全を守ることも国家の安全保障の論点に含まれる。大地震は原発事故も引き起こし、日本に壊滅的な被害を与えた。これは戦後類を見ない国家の非常事態である。ここでは、大震災という緊急事態の発生時に、政府がどのような対応をしたのか考察する。

(1) 概要¹⁴⁾

2011 年 3 月 11 日、宮城県三陸沖を震源とするマグニチュード 9.0 の国内観測史上最大の地震が発生した。岩手県宮古市で観測された最大波 8.5 メートルにも及ぶ津波は、東北地方太平洋岸の広範囲にわたる市町村を襲い、壊滅的な被害を与えた。大津波の他にも、余震や液状化、地盤沈下、ダムの決壊等の被害が東北と関東の各地で発生した。

また、この地震は東京電力福島第一原子力発電所にて大量の放射性物質が放出される原子力事故を招いた。炉心溶融や水素爆発、原子炉の破損によって大量の放射能が外部に放出されることは世界初の事例である。震災による死者・行方不明者は約 2 万人、建築物の全壊・半壊は合わせて 27 万戸以上、ピーク時の避難者は 40 万人以上、また、その他停電や断水等の被害も東北や関東の広範囲に及んだ (2011 年 9 月 11 日時点)¹⁵⁾。内閣府によれば、社会資本、住宅、民間企業設備の直接的な被害額は 16 兆～25 兆円に達したと推定される¹⁶⁾。また、発電所被災による電力供給低下と計画停電、工場被害の影響、消費自粛、原発事故による風評被害等は日本経済に影響を与えた。

¹³⁾ 安全保障会議設置法第 9 条による。 http://www.cas.go.jp/hourei/houritu/ampo_h.html (最終アクセス 2011/11/18)

¹⁴⁾ 国立国会図書館(2011/4/26)『東日本大震災の概況と政策課題』ISSUE BRIEF 第 708 号 1 頁

¹⁵⁾ 厚生労働省(2011/3/16)『平成 23 年東北地方太平洋沖地震の被害状況及び対応について(第 17 報)』

¹⁶⁾ 内閣府(2011/3/23)『月例経済報告等に関する関係閣僚会議 震災対応特別会合資料』

(2) 政府の対応

ここでは、震災発生時、政府がどのように動いたのかを考察する。震災発生に伴い政府は組織を増設した¹⁷。2011年3月11日、菅首相を本部長とする「緊急災害対策本部」「原子力災害対策本部」を設置した。松本龍防災相を本部長とする「被災者生活支援特別対策本部」、湯浅誠を室長とする「震災ボランティア連携室」、枝野官房長官を本部長とする「電力需給緊急対策本部」など、新たに設立された組織は20を超えた。対策本部が多数立ち上げられることで「指揮系統や役割分担の不明確」、「政府全体の優先順位が見えない」等の各官僚から批判の声が上がっている。各関係省庁は疑問に直接応えることもなく、議題は棚上げ状態となった。安全保障会議の招集を提唱した新党改革の荒井広幸幹事長は「政府、民主党から一言の言及も無かった」と厳しく批判している¹⁸。組織間の連携は無く、各会議や対策本部は十分に機能しなかったと言える。政府はリーダーシップを発揮出来ず、その責任感や対応力の無さが浮き彫りにされた。

(3) 課題

今回の東日本大震災は国家の非常事態であったにもかかわらず、菅首相を筆頭とする政府は、被災者支援や原発対応を名目にあらゆる組織を乱立させ、現場に混乱を招いた。政府には、官僚組織を適材適所に配置して総動員する知恵や、安全保障会議を開いて各省庁に指示するリーダーシップが欠如していたと言える。被災地での救助をはじめ、物流から遺体搬送等は、ただひたすら自衛隊の活動に依存する状況であった。

安全保障会議は招集されることも無く機能を果たさなかった。安全保障会議設置法第9条には、安全保障が開かれる条件として「内閣総理大臣が必要と認める重大緊急事態（武力攻撃事態等、周辺事態及び前二号の規定によりこれらの規定に掲げる重要事項としてその対処措置につき諮るべき事態以外の緊急事態であって、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をいう。以下同じ。）への対処に関する重要事項」と明記されている。この大震災や原発事故は、「重大緊急事態」に該当するのではないか。安全保障会議は招集されなかったということは、条文の「必要と認める」に関して菅首相が判断を怠り、安全保障会議設置法の基本的な趣旨に違反した対応だったと考えられる。

今回の震災において首脳部に責任感や判断力が欠如していたことは勿論、各組織の在り方や、情報伝達の方法に問題があったと考えられる。誰がどの分野でリーダーシップを取るべきか不明確であった。震災を機に、政府はその課題に正面から向き合う必要がある。

¹⁷ 国立国会図書館(2011/4/26)『東日本大震災の概況と政策課題』ISSUE BRIEF 第708号4頁

¹⁸ 日本経済新聞朝刊4頁(2011/3/5)

第2章 日本の安全保障体制

前章では、日本を取り巻く安全保障環境が変化し、その対応に関する課題が表面化していることを示した。本論文では、日本の安全保障体制を見直し、政策提言を行うことを目的としている。その上で現在の日本に安全保障にかかわる政策や方針を決定する機関・組織を理解することは欠かせない。日本の周辺情勢が不安定化し、安全保障の政策決定に関わる期間・組織の存在はますますその重要性を帯びてきている。そこで本章では、現状における内閣、政府部内における安全保障に関わる情報集約と意思決定機関について見ていく。中でも、国防政策や国家緊急事態における重要な政策策定の一翼を担っている安全保障会議とその補佐組織の概要と制度改革の歴史、そして現在その制度が抱える問題点について取り上げていきたい。

第1節 日本の安全保障体制

第1項 組織体系

内閣・政府が安全保障における政策や方針を決定するにあたり、これを補佐或いは企画立案、総合調整を行っている内閣官房が、内閣官房副長官補を中心に重要な役割を果たしている他、国防方針や緊急事態における対処においては、「安全保障会議」がその審議を行っている。その内閣官房、或いは内閣に存在している組織体系は、3つの部門に分けることができる。1つ目が正確な情報を収集、集約し提供する部門、2つ目がその情報を基に政策・企画を立案、総合的に調整する部門である。そして最後の3つ目がこれらの情報分析、企画・総合調整部門からの内容を基にして政策の意思を決定している部門である。本節ではまず、情報分析と企画・総合調整部門の2部門について、その組織と果たす機能を見ていく。尚、意思決定部門については次節で取り上げることにする。

第2項 各組織の機能・役割

(1) 情報分析部門

国家の安全に関わる重大事態が発生した場合に重要となるのが、正確な情報の入手と分析、そして集約である。日本においては、内閣官房に「内閣情報調査室」（以下、内調）と呼ばれる部署が存在する。内閣情報官を長として、国内外の情報収集とその分析・調査事務を統括している。尚、この内調は24時間、あらゆるところからの情報を収集している「内閣情報集約センター」や「内閣衛星情報センター」を下部組織として置いている。また内閣には、各情報関係機関からの情報を連絡調整し、国内外の重要政策情報を統括する機関として「内閣情報会議」が存在している¹⁹。この会議は内閣官房長官が議長を務め、

¹⁹ この他にも内閣情報会議の下に、内閣官房副長官を議長とする局長級会議、「合同情報会議」も置かれている。

先述の内閣情報官をはじめ外務・防衛・警察・公安調査などの関係機関のトップや事務次官が出席し、政策立案に向けた各省庁からの情報の集約と分析がなされている。これらの会議等を通じて、安全保障の関係機関の間での情報コミュニティが形成されている。個々の省庁で情報の提供を行う場合ももちろんあるが、内調や外務・防衛・警察等の関係省庁は、内閣情報会議を通じて内閣総理大臣・官房長官・官房副長官・官房副長官補（安全保障・危機管理担当）、そして後述の安全保障会議をはじめとした意思決定に関わる組織等の求めに応じて必要情報の提供を行っているのである。またこの他にも、安全保障会議内組織として、審議等のための調査と分析を行う「事態対処専門委員会」が常設機関として置かれている。この事態対処専門委員会については後節で述べることにする。

(2) 立案・総合調整部門

次に安全保障政策等、緊急事態における対処についての立案と調整を行う部門であるが、内閣法第2条を根拠条文として、内閣官房がその役割を担っている。もちろん外交や防衛を司る、外務省や防衛省といった主管官庁が、関係法令等の政策を主導する場合もあったが、近年では、後述する2001年の中央省庁再編とそれに伴う制度改革によって、内閣官房もその役割を担えるようになった。特にその安保・危機管理に関する政策においては、3名いる内閣官房副長官補のうちの1名がその推進役となっている。この官房副長官補の下で、国の安全に関わる事項の及び国民の生命や財産等に重大な被害が生じる、又はその恐れのある緊急事態に対する重要施策が企画され、その総合的な調整が行われている²⁰。この他、テロや自然災害等、実際に発生することが予想される事態に対しては平素から危機管理マニュアルを作成し備えており、実際に事態が発生した場合は、官邸内に設けられている「危機管理センター」に指示を出すとともに初動対処を行い、対策協議や政府対応に関する調整役としての役割を果たしている。

では実際に武力攻撃といった緊急事態が発生した場合に、その対処方針を審議・決定する組織はどうなっているのか。その緊急事態について審議する仕組みとして、「安全保障会議」がある。この安全保障会議に関して次節で述べることにしたい。

第2節 安全保障会議とは

前節において日本における安全保障政策・方針に関わる、情報の収集と企画・総合調整を行っている部門を見てきた。情報や調整という役割を担っているそれらの組織、部署の存在は欠かせないものである。だが、緊急事態における対処方針を審議し、政府として採るべき方針を固める機関、制度である安全保障会議も忘れてはならない存在である。本節では安全保障政策、特に国防や緊急事態への対処方針を審議し、事実上の意思決定部門と

²⁰ 内閣官房ホームページ 内閣官房副長官補

<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/fukutyoukanho.html> (2011/11/18 最終アクセス)

具体例として、「武力攻撃事態対処法」や「国民保護法」といった重要施策推進に中心的な役割を担った。

して重要な役割を果たしている安全保障会議について、その機能と歴史について確認していく。

第1項 安全保障会議の機能

安全保障会議は、「安全保障会議設置法」を根拠法令として内閣に設置された内閣総理大臣が議長を務める諮問機関である。その前身は1956年に設置された「国防会議」であり、それが1986年に改組され、現在にいたっている。

会議は、国防会議から引き継いだ「防衛計画大綱」の改定やそれに伴う「中期防衛力整備計画」に関する政治的な重要事項のみならず、首相が必要と認める武力攻撃事態等への対処に関する重要事項、つまり直接的に日本の安全に関わる事態における内容を審議することができる。また、緊急事態に際し総理に対して意見具申を行う場ともされている。尚、実際の運用にあたっては、安全保障会議を開催する前に官房長官・外務・防衛の3閣僚による「3大臣会合」やその他「関係閣僚緊急協議」が行われ、事前に対応を確認しておく、ないしは情報共有をしておく場合もある²¹。

また、安全保障会議が緊急事態における枢要な役割を担うことができるように、審議のための調査・分析はもちろん、平素から事態発生に備えた準備・検討を行う「事態対処専門委員会」が常設機関として設置されている。

ただ、あくまでも安全保障会議は事態における重要事項の審議を行う場であり、正式かつ最終的な方針、意思の決定は、臨時閣議でなされることになっている。では、実際に事態等が発生した場合になされる対処はどのような過程を経るのか。内閣官房によると下記のような過程をたどるとされている。

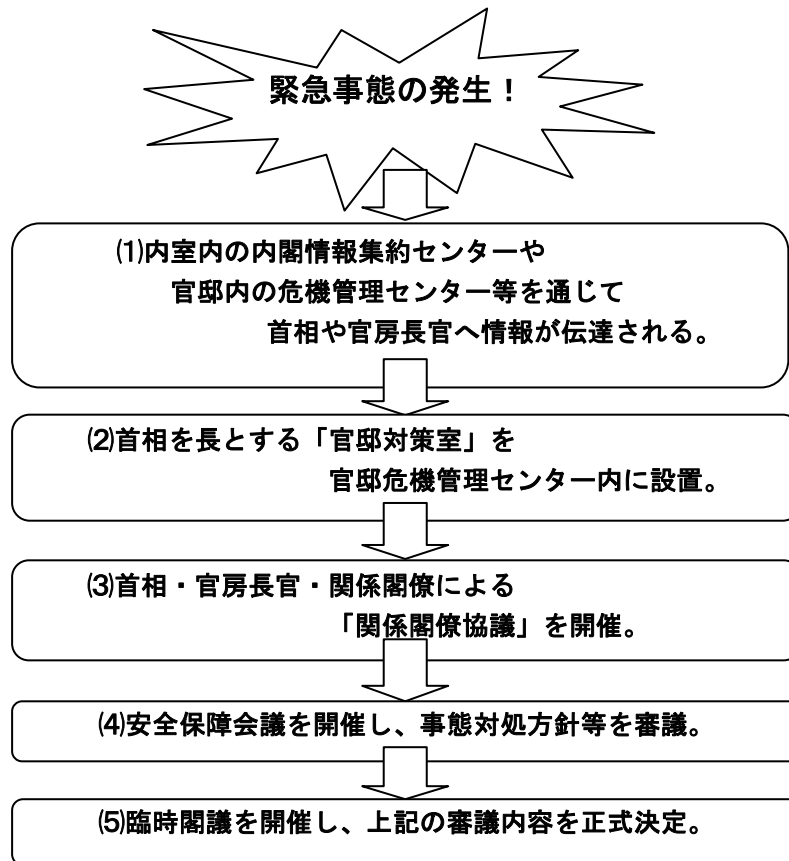
²¹ 首相官邸ホームページ 官房長官発表 「北朝鮮のミサイル対応に関する3大臣会合の概要について」

http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2009/03/25_p.html

同 官房長官記者発表 「情報集約会議について」

http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2009/04/5_p2.html (共に2011/11/18最終アクセス)

3大臣会合が行われた例として2009年4月の北朝鮮ミサイル発射事案が挙げられる。またこの事案では、総理・官房長官・外務・防衛の4閣僚による「情報集約会議」も行われた。

(図 1) ²²緊急事態の対処過程

(内閣官房ホームページをもとに作成)

上記はあくまで初動対処での基本的過程であり、内閣官房によると、事態に応じて柔軟に対処するとしている。前節で述べた官房副長官補は、この過程において、官邸危機管理センターと首相とのパイプ役としての役割を担う他、政府対応の調整、重大緊急事態への対処事項を審議する機関である安全保障会議に関する事務も行っている。

但し、重大緊急事態と思われる事象が発生しても上記の図のように安全保障会議を開くか否かは首相の裁量による点が大きくなっている。

²²内閣官房ホームページ 内閣官房長官補

首相官邸ホームページ 官邸における意思決定について

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampobouei2/dai4/siryoushi.pdf> (共に 2011/11/18 最終アクセス)

第2項 安全保障会議の歴史²³

安全保障会議は、その設置以来 25 年間、周囲の機関も含め機能強化のための制度上の改革が重ねられた。しかしながらその制度や運用にあたっては今尚、問題点・課題が指摘されている。現在の安全保障会議が抱える問題点を示すその前に本節では、安全保障会議や周辺組織には、どのような問題が過去に存在し、改革を経て現在の体制にいたったかという歴史を振り返っていききたい。

安全保障会議設置前は、国防会議が内閣に存在し、安全保障政策を審議する機関としての役割を担っていた。しかし、この国防会議は「日本の最高防衛方針を確立する」ことを目的とし、その審議事項は「国防に関する重要事項」だけに限定されており、防衛大綱をはじめとした整備計画に関する審議を担った。しかしその審議でも、現在のような有識者会議を開き、その上で話し合うのではなく、あくまで関係する省庁から出されたものを調整する場であったのである。審議事項が限定的であったために、例えば 1976 年に発生したミグ 25・ベレンコ中尉亡命事件や翌年の日航機ダッカハイジャック事件等といった、現在においては「重大緊急事態²⁴」として区分されている事態に対して機動的な機能・役割を果たすことが出来なっていたのである。

このような状況を受けて政府は 1986 年、今までの国防会議に替えて「安全保障会議」を設置するとともに、会議の審議内容に「重大緊急事態への対処に関する重要事項」を加えたのである。発足当時の安全保障会議は、議長である内閣総理大臣以下、副総理・内閣官房長官・外務大臣・大蔵大臣・防衛庁長官・経済企画庁長官・国家公安委員会委員長によって構成されていた。また、閣議決定に基づく常時参加閣僚として、通商産業大臣・科学技術庁長官を加えることも可能であった。同時に内閣官房には、国防会議における事務を担当していた「国防会議事務局」に替わって「内閣安全保障室」を設置し、危機管理上の事務方の役割を担ったのである。しかし、1995 年に阪神淡路大震災、地下鉄サリン事件といった重大事象が立て続けに発生したことにより、内閣の危機管理能力とその権限強化を求める声が高まりを見せていった。

そのため政府は、先述の内閣安全保障室を「内閣安全保障・危機管理室」に改組し、常勤職員も増員された。危機管理に関する事務体制は整い、自然災害に対して一定の司令塔としての役割を果たすようになったのである。ただ、この体制においても安全保障に関する機能について内閣官房が政策に関する司令塔としての役割を果たすまでには至らず、課題が依然として残っていた。例えば、1999 年における「周辺事態安全確保法案²⁵」にお

²³ 松田康博著『NSC 国家安全保障会議』彩流社 2009 年 283-298 頁

等雄一郎著『ISSUE BRIEF 「日本版 NSC (国家安全保障会議)」の課題』国立国会図書館 2006 年 1-3 頁
「安全保障会議の歴史」については上記文献によるところが大きいということを予め記しておく。

²⁴ 国立国会図書館 国会会議録検索システム (第 104 回国会 衆議院内閣委員会第 11 号 昭和 61 年 4 月 17 日)

[http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-](http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=25616&SAVED_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=6&DOC_ID=2418&DPAGE=1&DTOTAL=10&DPOS=8&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=27126)

[bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=25616&SAVED_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=6&DOC_ID=2418&DPAGE=1&DTOTAL=10&DPOS=8&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=27126](http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=25616&SAVED_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=6&DOC_ID=2418&DPAGE=1&DTOTAL=10&DPOS=8&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=27126)

(2011/11/18 最終アクセス)

石川 章国防会議事務局長 (1986 年当時) の答弁によれば、「重大緊急事態」とは、「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つては適切に対処することが困難な事態」のことを指すとし、ミグの事件やダッカ事件も安全保障会議の審議対象になる旨を発言している。

²⁵ 周辺事態に対応して我が国が実施する措置、その実施の手続その他の必要な事項を定め、日米安保条約の効果的な運用に寄与し、我が国の平和及び安全の確保に資することを目的として制定された法律。

る国会審議では、主管官庁である防衛庁や外務省が答弁を主に担当したが、内閣官房は「国以外の者による協力等」について規定した条文第9条に関する質疑への答弁に止まるということがあり、主体的な役割を果たしているとはとても言えず、政策の総合調整のみ止まっていたのである²⁶。

その後、安全保障会議などの制度にとって大きな転機となったのが、2001年における中央省庁再編である。この制度改革によって、従来から批判の強かった行政の縦割りシステムの改善、内閣機能の強化が図られた。安全保障会議の関係制度に手が加えられ、「内閣法」の改正により内閣主導の正当性が明示的にされた他、会議における首相の発議権が明確となった。また、今まで総合調整に止まっていた内閣官房に、企画立案機能が初めて明確に加えられたのである²⁷。更に安全保障・危機管理室は廃止され、安全保障・危機管理担当の内閣副官房長官補が置かれた。2003年には、有事関連法整備の一環として「安全保障会議設置法」自体にも改正がなされた。会議の構成員の改革²⁸が行われるとともに、会議を円滑に進め、緊急事態に対処する重要な役割を担うことができるように内閣官房長官を委員長とする事態対処専門委員会が下部組織として設置されたのである。

上記の改革を経たことで、内閣官房は、国民の安全に関わる法律案の制定に中心的な役割を担えるようになった他、現在の安全保障会議は自衛隊の運用に関する審議や危機に対応のための審議が頻繁に行われている。会議の開催回数は、2001年を境に増加しており、米・同時多発テロをきっかけに新たな時代に突入していったこともあってか、安全保障会議が設置されてから2001年の制度改革までの年間平均開催回数は6.3回であったのに対し、制度改革以降から2005年までは9.3回までに増加している²⁹。民主党政権になった2009年から今年までの開催実績をみても増加の傾向が認められる。もともと国防会議時代からの任務である防衛大綱についても、行政の弊害であった縦割り状態が排除されたことで比較的国家的見地からの政策方針が審議されており、その思考の幅や会議の機能・役割は拡大しているのである。緊急事態への対処にかかわりが深い構成員を追加し、また下部組織として警察や自衛隊といった現場の人間が多く委員として参加している事態対処専門委員会の設置により常時、審議のために必要な国内外における情報の分析と調査が行われるようになったこともポイントであったと思われる。

このように事実上の政策意思決定を行う安全保障会議の重要性・役割は大きなものになっていった。だが、上記の改革を経て機能拡大がなされた現在においても依然として安全保障会議に関する問題点と機能の限界が指摘されているのである。

²⁶ 松田(2009) 前掲書 290-291 頁

²⁷ 内閣法第12条2項

²⁸ 首相官邸ホームページ 官邸における意思決定について (2011/11/18 最終アクセス)

新たに緊急事態への対処にかかわりが深いと判断された、総務大臣・経済産業大臣・国土交通大臣が新たに追加された。その一方で経済財政担当大臣を構成員から除外した。

²⁹ 松田 (2009) 前掲書 294 頁

第3項 安全保障会議の問題点

前項まで紹介してきた安全保障会議は、内閣官房や周囲の補佐組織など制度的な改革が繰り返されてきたが、それでも尚、その制度・運用上の問題点が指摘されている。課題は以下の4つである。

(1) 審議内容の限定性

第1の問題は現在の安全保障会議における審議内容が限定的であるという点にある。現行では審議内容が防衛大綱や国防方針の決定、「重大緊急事態」に関する内容に限られており、長期的かつ、戦略的な安全保障政策・方針を策定できない状況にある。そのために会議自体の開催もなされていないが、中国やロシアに対する長期的戦略の検討もできておらず対応が場当たりのようになってきている現実がある。

(2) 決定権の欠如

第2の問題は、安全保障会議はあくまで合議体の組織で、かつ諮問機関であるため、議決権や決定権を有していないということである。現在の日本における最終決定機関は内閣であり、すなわち議決権や決定権を有するのは、閣議である。最終的な政策決定はここで行われることになる。先に述べたとおり、現行の安全保障会議は国防に関する重要事項を審議し、意見を述べることのできる機関にしかすぎないため、安全保障会議を開催した後に、全閣僚参加の閣議で全会一致の下、改めて決定することになっている。これは方針決定における迅速性を欠くものであり、また二度手間と言わざるを得ず、安全保障会議の形骸化にもつながりかねないものである。

(3) 縦割りによる弊害

第3の問題は、未だに存在する各省庁における縦割り状態によって、情報の共有や政策の立案と決定が迅速に行われにくいということである。情報の共有という面では、依然として個別に各官庁から総理等に情報が上げられている場合がある。政策の立案と決定という面では、内閣官房が企画の立案機能を有することになったことで、例えば一部の法令制定の過程で主体的に機能したものの、関係する外務省と防衛省等の主管官庁の事務担当の官房副長官の下で擦り合わせてから官房長官の了解を得て、首相が最終判断するという非常に複雑かつ手間のかかる図式で立案、遂行されてきているという点が未だに存在する。それらを横断的に統括し、政策の立案と決定を迅速に行うことができないでいる。

(4) 会議の開催時期

最後に第4の問題は、安全保障会議の運営の問題として、適切な事案の際に開催されていないということだ。安全保障会議は、近年では年7~8回開催されており、昨年度は8回

開催された³⁰。審議される具体的内容は、防衛計画大綱改定やそれに伴う中期防衛力整備計画、また自衛隊による海賊対処行動といった、多くが政治的な重要事項である。直接的に日本の安全に関わる事態における運用では、2006年と2009年の北朝鮮による飛翔体発射における官房長官声明や1999年の能登半島沖不審船事件における海上警備行動発令に関する総理大臣の承認についての決定を行った。だが一方で尚、尖閣衝突事件、ロシアによる日本周辺空域での偵察機飛行事案、昨年の北朝鮮による延坪島砲撃事件や今年の東日本大震災など、一見すると「重大緊急事態」に該当するような事象が起こっているにもかかわらず会議が開催されることはなかったのである。

つまり会議は定期的には開催されているわけではないために、あくまで会議開催については首相の裁量による部分が大きく、その開催基準が曖昧、不明確であるということが言える。

以上の4つの問題点は、方針や政策を迅速に決定できないという事態を招いており、その例として2つが挙げられる。まず2009年の北朝鮮によるミサイル発射の例が挙げられる。この事件の際には飛翔体が発射された後、それに伴う官房長官声明発表の審議のために安全保障会議が開催されたが、①首相・官房長官・外務・防衛の4閣僚による情報集約会議にて情報を総合的に勘案して北朝鮮からミサイルが発射されたと事実を認定、②安全保障会議開催・審議、③臨時閣議開催・決定、④官房長官声明の発表という流れを辿ったため、非常に時間がかかった。実際、官房長官声明発表は、米国・韓国の非難声明発表から2時間以上も遅れていたのである。2つ目の例は安全保障会議自体を開催していないが、尖閣諸島沖漁船衝突事件である。この事件において、検察庁・外務省・官邸等が上手く連携できず、事態を長引かせ、場当たりの対応をとってしまったことの1つの例として挙げることが出来る。

度重なる改革の中で前節でも述べたように、安全保障会議や内閣官房で審議できる幅や機能は拡大してきた。しかし、近年、北朝鮮の核やミサイルの問題、中国軍の軍拡や尖閣諸島問題などの周辺情勢が不安定化している状況にあって、それはまだまだ十分とは言えず迅速な意思決定とそれに伴う分析調査機関の更なる強化や開催基準の明確化等、安全保障会議は未だに大きな問題を抱えており、新たな組織の設置・改組が必要な状況にあると言える。

日本の現体制では以上のような課題がある中で、では他国の安全保障体制はどのような形態をとっているのだろうか。

³⁰ 首相官邸ホームページ 官房長官記者発表

<http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/index.html> (2011/11/18 最終アクセス)

但し、前節でも会議の開催回数が増加傾向にあると述べたが、大きな災害などが発生したにも関わらず、2011年11月1日現在の首相官邸ホームページによると、今年度は7月と10月の2回、開催したのみである。

第3章 他国の安全保障体制

第2章では日本の現在の安全保障体制とその問題点について述べてきた。変わり行く安全保障環境の中、諸外国はどのように対応してきているのであろうか。本章では、実際に「国家安全保障会議」(NSC)を設置、またはそれに準ずる組織を保持している米国と英国の安全保障体制をそれぞれ分析し、日本の新たな安全保障体制を考える上で参考にした。

第1節 米国のNSC

米国の「国家安全保障会議」(NSC)は、外交・国防問題に関する大統領の最高諮問機関である。もともと国家安全保障会議の前身は、国家安全保障機構をめぐる陸海軍と大統領との主導権争いの中で政治的妥協の産物として生まれたものであった。しかし、大統領制においては大統領に権限が集中するため、大統領が判断しなければならない事案も多い。そのため、今日では大統領に国家安全保障関連の各政策の統合に関する助言の機関として国家安全保障会議が機能している。以下では、安全保障会議が現在の形を取るまでの歴史や、現在の組織体系、機能の面から米国の安全保障会議を分析したい。

第1項 米国のNSCの歴史³¹

米国の国家安全保障会議は1947年の国家安全保障法によって設立された。しかし、米国には国務・陸軍・海軍調整委員会という機関が存在していた。国務・陸軍・海軍調整委員会は、安全保障問題をめぐる陸海軍と大統領との主導権争いの中で政治的妥協の産物として生まれたものであった。この機関はその名の示す通り、単なる調整機関であり、政策立案の機能は持ち得ていなかった。NSC創設案が浮上したのは、戦後、陸海軍が国防総省という文民主導の機構へと一本化する動きの中でのことであった。

創設期のNSCは大統領、国務長官、国防長官、陸海空三軍の長官、国家安全保障資源委員長の7名で構成されており、構成員からも分かる通り軍事戦略の統合を第一の課題としていた。また、国家安全保障法に基づき、NSC設置と同時に統合参謀本部及び中央情報局も創設された。1949年にはトルーマン大統領の下、国家安全保障法が改正され、陸海空三軍の長官と国家安全保障資源委員長はNSCのメンバーから外され、新たに副大統領がメンバーに加えられた。尚、この構成員は現在まで同じ形式で続けられている。トルーマン政権初期におけるNSCは議事録作成など事務的な側面が大きく、開催も不定期であり、専門的な政策集団とはなっていなかった。

しかし、1950年の朝鮮戦争を契機にNSCの積極利用が始まり、会議も毎週開催されるようになった。NSC自体があたかも決定機関であるようなイメージが広まったのもこの時期であると言えるであろう。60年代においてはNSCのスタッフ制度は縮小の一途を辿ったが、70年代のニクソン大統領期に入ると、ニクソンと彼の右腕であるキッシンジャーは、国務省の干渉を許さず秘密裏に米中接近の交渉を行うなど、NSC中心の政策を実行していった。このような強権的なNSCに批判的だったレーガンは、NSCを軽視し、NSCは非公然作戦を担当させられることとなった。米議会が禁止していた武器売却及びコントラ支援

³¹松田 「NSC 国家安全保障会議 危機管理・安保政策統合メカニズムの比較研究」24頁-34頁に拠るところが大きい

を大統領の了承を得て NSC が秘密裏に進めていた、イラン・コントラ事件³²は、NSC の暴走として大きな問題となり、NSC の権威は失墜した。

その後この事件を解明するために発足した「タワー委員会³³」が作成した報告書は今日までの NSC の指南書となっており、報告書の作成を担当したスコウクロフトは実際にブッシュ(父)政権期に大統領補佐官として NSC 制度の簡素化などに努めた。現在の NSC の雛型となる「三層構造」が確立されたのもこのブッシュ政権期である。その後も 9.11 同時多発テロを経て危機管理体制の見直しなどが行われたが、NSC の組織構成自体には大きな変化はない。

第2項 米国の NSC の機能

では次に、NSC の機能について説明する。1947 年に制定された国家安全保障法に規定された NSC の機能を概説すると、以下の通りとなる。①大統領に、国家安全保障に関する各政策の統合に関し助言し、軍や各省庁がより効果的に協力できるようにする。②国家安全保障に関する各省庁の政策と機能を調整し大統領が指令できるようにする。③米国の目標や関与、危険を評価鑑定する。④国家安全保障に関して各省庁に共通する利害にかかわる政策を検討する³⁴。

以上のように、NSC の役割は、実際に NSC の設置決定権が認められている大統領が全体として整合のとれた安全保障政策を策定するために、政府内の機関を効率的に統率することである。つまり安全保障政策を決定する主体は大統領であり、その諮問機関として NSC が存在する。法律上、NSC は諮問機関であるため、その任務も「行政府内の政策調整」および「大統領に対する助言」に限定されている。しかし実際には、現在は運用当初と比べ、NSC は以上 2 点の役割にとどまらず、政策立案・対外交渉等幅広い任務を担っている。また組織という面で見ても、創立当初は、会議運営の事務局員が 4 人いただけだったが、現在では大統領のスタッフ組織として多層的な協議メカニズムを支えている。NSC の構造や機能は、大統領の交代や幾多の危機を乗り越えるにあたって変化してきた。

第3項 米国の NSC の組織³⁵

NSC は、大きく分けて 2 つの組織体に分類することができる。大統領の最高諮問機関として国家安全保障問題を協議する機関である合議体としての NSC と、政策立案を支えるスタッフ組織としての NSC である。

では具体的に、現在合議体としての NSC はどのような体系を取り、どのような任務を行っているのだろうか。大統領によって多少の違いはあるが、ブッシュ(父)政権以来、NSC は主に三層構造で運営されている。三層構造とは、公式の国家安全保障会議(NSC)の下にある、長官級委員会、副長官級委員会、次官補級委員会の 3 つの NSC 委員会のことを指す。また、公式の国家安全保障会議とは、国家安全保障法によって規定されているものであり、大統領、副大統領、國務長官、国防長官の公式メンバー四名で構成され、CIA 長官と参謀本部議長の 2 名もアドバイザーとして参加が許されている他、大統領の任命を受けた者も参加を許される。この公式の国家安全保障会議は、危機の時を除きほとんど開催されていない。

法定の NSC は議長を大統領が務めるため、事実上の決定の場としての性格が強い。そのため長官級委員会の意見を大統領に具申する場となっている。しかし、危機が起こった

³² 米国のレーガン政権が、イランへの武器売却代金をニカラグアの反共ゲリラ「コントラ」の援助に流用していた事件。

³³ イラン・コントラ事件の解明のための、タワー共和党上院議員を長とする大統領特別調査委員会。

³⁴ 等雄一郎「日本版 NSC (国家安全保障会議)」の課題-日本の安全保障会議と米国の NSC- 3-4 頁

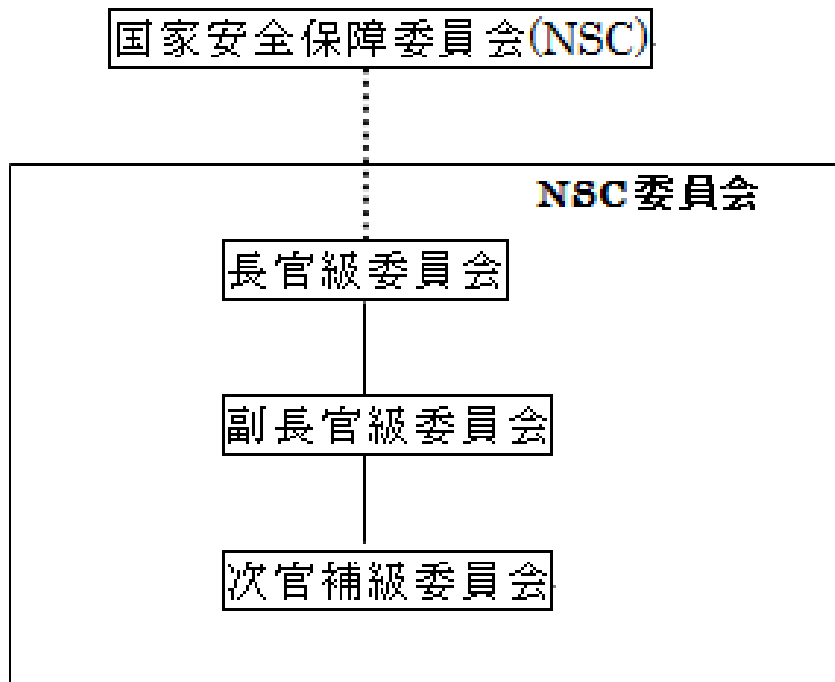
³⁵ 松田 「NSC 国家安全保障会議 危機管理・安保政策統合メカニズムの比較研究」35 頁-61 頁、森聡 2009 「NSC とは何か-アメリカ国家安全保障政策の決定過程 (特集 日本の国家戦略)」『外交フォーラム』都市出版に拠るところが大きい

場合においては大統領がリーダーシップを発揮し、公式の安全保障会議が活用されることとなっている。つまり NSC が公式の制度としてあり、その下で 3 層の NSC 委員会が実質協議を行い、それを NSC のスタッフが支えるという構造となっているのである。公式の NSC はあまり開かれないが、それに代わって下部組織としての NSC 委員会が安全保障について担っている。以下では NSC 委員会について詳しく説明していきたい。

まず、長官級委員会とは、国務長官、財務長官、大統領首席補佐官、国家安全保障問題担当大統領補佐官で構成されており、大統領および副大統領が出席しない点が公式の NSC と異なる。議長は大統領補佐官が務め、公式の NSC より自由な議論が行われていると見られている。次に副長官級委員会とは各省庁のナンバー2（次官相当）が集まる会議である。次官相当の役人は各省庁の全体的な運営に関与し、長官と日常的な連絡をとることができると考えられており、副長官級委員会は NSC 委員会の中核となっていると言えるであろう。議長は NSC の国家安全保障問題担当大統領次席補佐官が務めている。副長官級委員会の役割は、「NSC の定期的運用に関する議論を行うこと、そして、上位にある長官級委員会の補佐」である³⁶。また、議題設定機能や副長官級委員会より下のレベルで合意できなかった問題を解決するのも役割のひとつである。最後の次官補級委員会は政権ごとに特色がある。それは、次官補級委員会は政策課題ごとに設置されており、政権によってその数が変化するからである。これらの委員会は通常、副長官級委員会の指示のもと、次官補級委員会が日常的な政策課題を担当し、そこでの委員会が合意されなければ、上位の副長官級委員会への協議の場が移行する。副長官級でも合意が得られなければ、長官級委員会へと移行する仕組みとなっている。

³⁶松田「NSC 国家安全保障会議 危機管理・安保政策統合メカニズムの比較研究」40 頁より引用

(図 2) 米国の安全保障体制



(松田康博『NSC 国家安全保障会議』彩流社 より作成)

次にスタッフ組織としての NSC は、大統領の意思を政策に反映させる「忠実なる仲介者³⁷」であることが求められる。

NSC のスタッフ組織のトップを占めるのは国家安全保障問題担当大統領補佐官（以下、大統領補佐官）である。大統領補佐官は個人的スタッフとして大統領に助言する存在である。大統領補佐官は長官級委員会の議長を務め、事実上閣僚級の扱いを受けているが、公式には長官級の地位は与えられていない。NSC の円滑運営には、大統領・国務長官・大統領補佐官の良好な関係が重要である。意見対立を最小限に抑えるために、大統領補佐官は「忠実なる仲介者」に徹する、という文化が近年では定着してきている。大統領補佐官の経歴は多様で、民間からの登用が最も多いが、軍人、政府関係者からの登用がなされたこともある。

大統領補佐官以下のスタッフは約 200 名おり、それぞれが機能、地域別のユニットに分類されている。例えば、ブッシュ期には、イラク、東アジア、欧州、アフリカなどの地域別ユニットと、グローバル民主主義戦略、テロ対策などの機能別ユニットが存在したことが明らかになっている。これらのユニットの最大の任務は、国務省、国防総省、CIA などから上がってくる情報を選別、分析し、大統領への伝達を行うことであり、時には情報に基づいた政策オプションの検討までを担当する。

³⁷ 松田 「NSC 国家安全保障会議 危機管理・安保政策統合メカニズムの比較研究」 47 頁

第2節 英国のインテリジェンス体制

議院内閣制をとる英国においては、米国の NSC のような形態をとる国家安全保障会議は存在しない。では、米国の NSC に相当する機関や制度はどのように成り立っているのだろうか。また、そのような組織や制度を可能にする要因とは何であろうか。本節では、NSC に相当する制度、組織を分析した後に、それを可能にする背景を分析し、最後に現在の制度に至るまでの変遷を見ていくこととする。

第1項 NSCに相当する組織³⁸

英国特有の形式でありながら米国の NSC に相当するような組織とその役割を、合議体とスタッフ組織の2つに分けて分析していく。

まず、合議体としての役割を担っているのが内閣に置かれた内閣委員会である。内閣委員会は、閣議の負担を減らすことを主眼にして設置されており、関係閣僚で開催されるが、首相抜きでも開催可能である。しかし、効力は首相と全閣僚で行われる閣議と等しいため、単なる助言機関ではなく決定機関であると言える。また、設置委員会の決定は時々の首相の判断によるものであり、政策課題に応じて各委員会が一元的な決定を下せる仕組みになっている。また各委員会は閣僚級である内閣委員会の下部組織として「シャドー・コミッティー³⁹」を持っており、これらの組織が内閣委員会の会議が開催されるまでの事務調整を行っていると考えられている。しかし、英国の外交、安全保障関連の情報はこれまであまり公開されていないため、具体的な活動事例などは不明である。

次に、NSC におけるスタッフ組織としての役割を担っている組織を見ていきたい。英国においては内閣を事務的に支える内閣府全体がそのスタッフ組織に値すると言える。その中核とも言えるのが「内閣官房」の存在であり、その基本任務は大きく2つに分かれている。その1つ目は、内閣における閣議や内閣委員会を事務的に支えることであり、2つ目は調査及び分析である。前者は首相及び内閣委員会の議長からの指示を受け、議題設定から関連文書の準備、議事録作成までを一貫して担当し、関係省庁に決定事項等の周知の徹底を図るものである。そして、後者は反対に各担当省庁から上がってくる情報や報告を政府全体の利にかなうものであるか調査、分析して首相及び内閣委員会に情報を提供するものである。内閣官房の組織は「防衛・外交」、「情報・安全保障」、「国内危機管理」、「経済」などの課題名を冠したいくつかの「室」に分かれており、各室が担当の内閣委員会を受け持ち、会議の準備及びフォローアップにあたる。内閣官房は関係省庁の信頼を得る必要があるために、基本的には中立性を守り、自ら積極的に新たな政策を策定、実行することはない。しかし、昨今の変化の激しさに対応するため、外交、安全保障分野では、より積極的に危機管理計画の策定等において、リーダーシップをとることが求められてきている。特に2001年に米国で発生した9.11同時多発テロ以降はその傾向が強まり、「国内危機管理室」の重要性が叫ばれるようになったため、内務省などと連携して主導的に危機管理政策の策定が行われている。

また、同じく内閣官房の下に置かれている情報機関が「統合情報機構」である。統合情報機構は個々の情報機関からの情報を統合、分析する機関であり、統合情報委員会への報告を任務としている。各室、特に「情報・安全保障室」及び「外交・防衛室」、「国内危

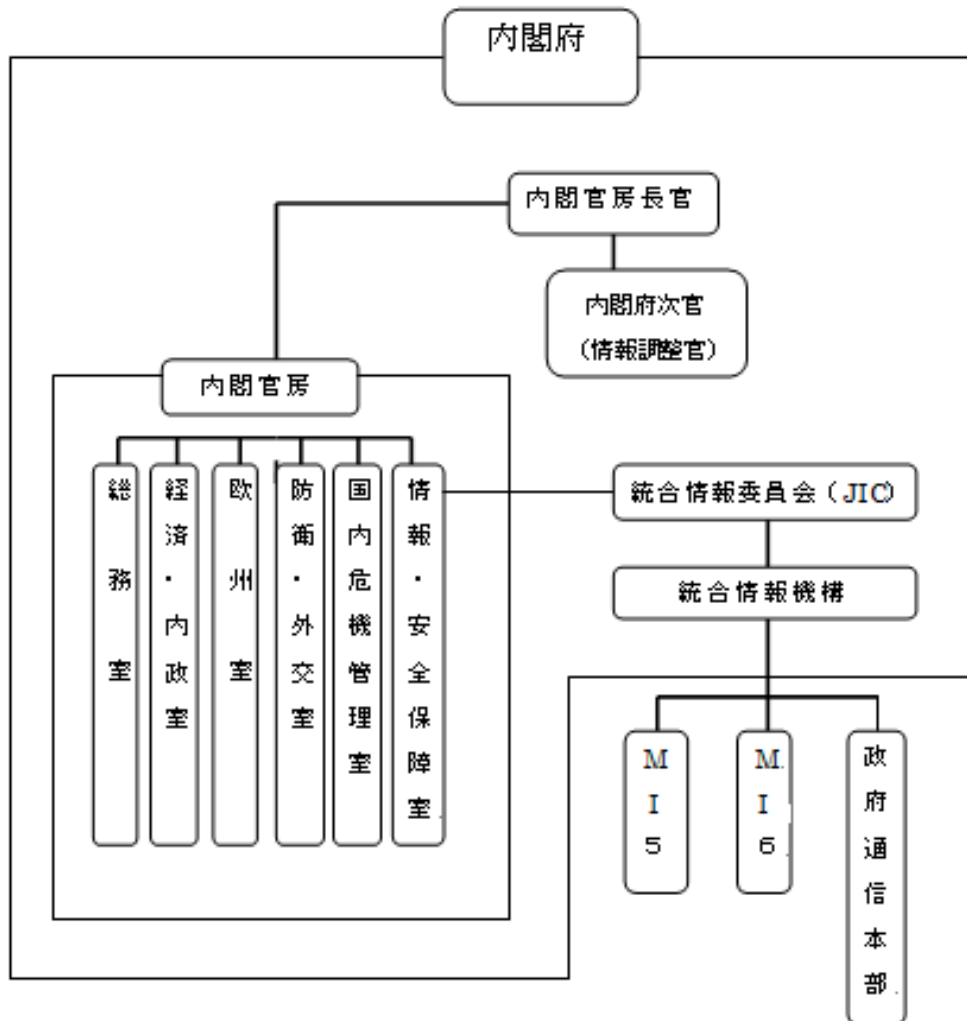
³⁸ 松田 「NSC 国家安全保障会議 危機管理・安保政策統合メカニズムの比較研究」235 頁-255 頁、「レファレンス 英国の内閣委員会制度」2011 濱野雄太 国立国会図書館調査及び立法局

³⁹ 松田 「NSC 国家安全保障会議 危機管理・安保政策統合メカニズムの比較研究」235 頁

機管理室」と関係が緊密であり、この統合情報機構を通して、平時から各室の連携が取られている。

このように、英国におけるインテリジェンス体制は、米国の NSC のような一元的組織ではないものの、決定権を持った合議体が分野ごとに設置され、各合議体はその下部組織としてスタッフ組織を持ち合わせており、スタッフ組織内部においても情報統制機関を通して各室の連携が取られているのが特徴である。

(図 3) 英国のインテリジェンス体制



(松田康博『NSC 国家安全保障会議』彩流社 より作成)

第2項 英国のインテリジェンス体制を可能にしている背景⁴⁰

このような英国のインテリジェンス体制を可能にしているのは議院内閣制と憲政である。米国が大統領制、三権分立制をとっているのに対し、英国は古くから議院内閣制をとっている。一見すると大統領制の方が大統領への集権が行われているが、三権分立はもともと統治権力の分散化を目的として打ち立てられたものであるため、議院内閣制に比べて政策の統合はより難しいと言える。議院内閣制をとる英国においては内閣の出自は議会内の長老によって構成される特別委員会にあり、内閣そのものが議会内の存在であると認識されているため、立法府と行政府の対立は想定され得ない。1688年の名誉革命において確認された「議会の優越」とは、つまり実際の統治権が内閣に集中することを意味していたのである。

また、英国憲政においては、内閣は議会の半数以上を占めた政党が組織するものとされている。この体制は党派対立による議会の分裂という危険性が内包しているが、それを克服するのが「枢密院」の存在である。枢密院とは国政に関する国王の枢密顧問官の集合体であり、枢密顧問官は、現閣僚、前閣僚、主要野党の指導者が国王により任命されるというシステムをとっている。そのため、国家的重要な問題が発生した場合に枢密顧問官は超党派的な協議を行うことができ、国論の分裂を回避することができるのである。ここで言う「国家的重要な問題」が議論された例としては1982年のフォークランド戦争の調査が挙げられる。また、イラク戦争における開戦情報に誤りがあったと糾弾したのも枢密顧問官である。

以上のように、英国憲政全体が内閣への集権化を保障するものとなっており、これらの制度が基盤となって英国のインテリジェンス体制の構築を可能としているのである。

第3項 英国のインテリジェンス体制の変遷⁴¹

では、古くから議院内閣制であった英国において、現行のようなインテリジェンス体制はどのように確立されたのであろうか。こちら合議体、スタッフ組織と分けて見ていきたい。

現在英国のインテリジェンス体制の中で合議体としての役割を担っている内閣委員会の歴史は古く、19世紀にクリミア戦争を遂行するために設置された戦争委員会や、1903年に設置された帝国国防委員会などでその存在が確認されている。しかし、第1次世界大戦が起きるまでは政府の主要課題の多くは閣議で検討・処理することが可能であり、平時は閣議以外で内閣委員会のような小規模なグループの必要性はなかった。官僚は憲政に則って、閣議室への入室も許されず、閣議録の作成などもなされていなかった。

第1次世界大戦では総力戦を要したため、このようなシステムでは効率が悪く、時の首相ロイド＝ジョージの指導のもと多くの委員会が設置され、この時に内閣委員会制度の基本的な枠組が整備された。第1次世界大戦後、内閣の規模の拡大に伴い政府の業務が増大したため、約20の臨時的な内閣委員会が設置、活用され、迅速な業務の処理を助けた。しかしこの時点でもまだ、閣議が主要な意思決定の場とされていた。次の転換点は第2次世界大戦中であり、この時拡大された内閣委員会の規模はそのまま戦後にも受け継がれ、アトリー政権では平時にも関わらず150近くもの内閣委員会が設置されていた。アトリー政権以降は閣議を用いて政府全体を監督することはほぼ不可能となり、内閣委員会において意思決定を行うことが定着した契機であると言える。

スタッフ組織である内閣官房も設置の起源は第1次世界大戦期にあり、設置経緯は内閣委員会と同じものである。内閣官房は設置当初から内閣及び内閣委員会の事務的補佐が任務とされていた。具体的には、内閣官房の設置により閣議及び当時設置されたばかりの内

⁴⁰松田 「NSC 国家安全保障会議 危機管理・安保政策統合メカニズムの比較研究」 230頁-234頁

⁴¹松田 「NSC 国家安全保障会議 危機管理・安保政策統合メカニズムの比較研究」 235頁-255頁

閣委員会における議事録の作成が可能となり、閣議決定事項が文書として各省庁に配布されるようになったことが挙げられる。これによって各省庁間の齟齬が少なくなり、より円滑に連携を進めることが可能となったのである。当時の内閣官房のスタッフは退役軍人によって構成されており、戦中及び戦間期においてはその特徴が遺憾なく発揮されたと言える。戦後もこの発足期の影響を受け、長い間、内閣官房の機能は外交・安全保障分野に傾倒してきた。

このように内閣委員会、内閣官房共に、第一次世界大戦を契機に重要性が認識され、拡張と整備が続けられてきた。現在も内閣委員会は首相の 1 人により設置内容が変わる仕組みとなっているが、今後大きな変遷はしばらくの間は見られないと考えられる。

以上より、米国の体制における国家安全保障会議の幅広い審議事項や実質的な決定権、国家安全保障問題担当内閣総理大臣補佐官の活用などから強力な安全保障体制を向うことができた。また同時に、英国の体制からはしっかりとした情報統制に関わる組織体制が日本には欠如していることがわかった。その他にも、米国、英国にはそれぞれを支える強いスタッフ組織が存在し、長期的な戦略を練っている。

第4章 日本版 NSC 構想

本章では、安倍政権時になされた日本版 NSC の構想を分析する。2006 年の安倍晋三内閣は、外交・安全保障戦略の官邸機能の強化を目指し、日本版 NSC の創設に動いたが、福田政権に代わり頓挫した。ここでは、安倍政権時の日本版 NSC 構想について述べた後、その問題点と課題を指摘したい。

第1節 日本版 NSC 構想の背景

安倍内閣は、首相官邸の機能強化に努め、外交と安全保障の国家戦略においても、官邸のリーダーシップが発揮できるように組織の再編・強化を目指していた。就任前の 2006 年 9 月の自民党総裁選出馬表明において、安倍晋三衆議院議員は「首相官邸における外交・安全保障の司令塔機能の再編・強化」「首相官邸主導体制の確立」を提唱し、その中核として、「日本版 NSC（国家安全保障会議）」の創設を掲げた⁴²。同月 29 日の所信表明演説においても同様の内容の旨を表明した。

当時の国際情勢を鑑みると、東アジアでは北朝鮮の核や拉致などの問題があり、世界的にもテロの頻発や大量破壊兵器の拡散、地域紛争や民族紛争の激化など新しい脅威が出現していた。日本における国家安全保障に関する政策は、安全保障会議、内閣官房、外務省、防衛省を中心に立案・決定されているが、総合的に企画立案する体制が構築されていなかった⁴³。

安倍政権は、国家安全保障に関する官邸の司令塔機能の強化について検討するため、「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」⁴⁴を設置した。同会議は、2005 年 11 月 22 日に第 1 回会議を開催し、2006 年 2 月 27 日までに 7 回の会議を重ね、最終的な報告書を提出した。これを受けて、2006 年 4 月 6 日、「安全保障会議設置法等の一部改正する法律案」が第 166 回国会に提出されたが、審査されず廃案となった⁴⁵。

第2節 日本版 NSC 構想の内容

国家安全保障に関する官邸機能強化会議の最終報告書では、首相官邸の国家安全保障に関する司令塔の機能・役割を次のように定義している。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・安全保障の重大事態への対処に関する基本方針について、それぞれ審議することにある、としている⁴⁶。以下、安倍政権の NSC 構想を簡単に説明したい。

安倍政権では、安全保障会議を根本的に見直し、重大課題について実質的・機動的な議論を行うため、内閣の下に「国家安全保障会議」を創設しようとした。ただし、同会議は決定機関ではなく、内閣としての最終的な意思決定はあくまで閣議によって行われる⁴⁷。

⁴² 安倍は官房長官時代に、2006 年に発生した北朝鮮の弾道ミサイル発射および核実験の際、米国 NSC のハドリー国家安全保障担当補佐官と頻繁な協議を重ねたため、米国の NSC に影響を受けたとみられる。

⁴³ 「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」平成 19 年 2 月 27 日 報告書 はじめに 参照

⁴⁴ 同会議は議長のアベ晋三以下、14 名の有識者により構成されていた。

⁴⁵ 2007 年 7 月の参議院選挙で過半数を失い、同年 9 月に安倍首相が退陣した。

⁴⁶ 同上 2. 国家安全保障に関する司令塔の機能と役割 参照

⁴⁷ 同上 3. 司令塔の仕組み 参照

同会議の構成員は、総理大臣および少数の閣僚に限定することが適当とされ、現行の安全保障会議の諮問事項に関するものであれば、現行の安全保障会議のメンバーで行うとされている。また同会議は、少なくとも月に2回開催され、且つ議長が必要と認める場合には随時開催される⁴⁸。

旧来の安全保障会議設置法を改正し、日本版 NSC を創設しようとした安倍政権であるが、どの部分を改正しようとしたのか、分析する。大きな変更点は、以下に挙げるものである。①会議体名称変更、②審議事項拡充⁴⁹、③審議方法見直し、④国家安全保障担当内閣総理大臣補佐官の設置⁵⁰、⑤組織改編として、専門会議制度の新設、事務局の設置などが挙げられる。

特に、③審議方法の見直しに関しては、現行の安全保障会議の構成員は、9大臣で構成されるが、改正案では、総理大臣、外務大臣、防衛大臣及び内閣官房長官の4大臣による審議の仕組みを新たに創設した。

続いて、大きな変更点は専門会議制度の新設と事務局の設置である。改正案では、資源・エネルギー、海外経済協力、経済協力について、関係閣僚が専門的に審査する「専門会議」制度を国家安全保障会議の下部機関として新設することとした⁵¹。現行の安全保障会議の事務は内閣官房副長官およびそのスタッフが担っており、当時は32名のスタッフが他の事務を行いながら、安全保障会議の事務に従事していた⁵²。これに対し改正案では、具体的な構成員まで示されていないが、恒常的な事務局を設け、事務局長その他所要の職員を置くことを構想としてあげている⁵³。

⁴⁸ 同上 3. 司令塔の仕組み 参照

⁴⁹ 従来の審議事項は、国防の基本方針、武力攻撃事態等へ対処、周辺有事への対応等に限定されていたが、改正案では、国家安全保障会議の審議事項を国家安全保障に関する幅広い事項に拡大されている。

⁵⁰ 報告書においては「常設の補佐官にすることが適当である」とされたが、改正案では、常設する旨の規定は設けられていない。

⁵¹ 専門会議は、専門的な見地から議論を深めることを目的として、総理大臣が必要と認める国家安全保障に関する特定事項について、当該事項に特に関係する閣僚が専門的に調査審議するものである。現行の事態対処専門委員会との違いは、メンバーを閣僚に限っていることがあげられる。

⁵² 平成19年6月時点

⁵³ 改正案12条 立法と調査 2007年10月 No.273 参照

第5章 新日本版 NSC 設立の提言

本章では、「新日本版 NSC 設立」について提言する。第1章の日本を取り巻く安全保障上の現状や、第2章の日本の安全保障体制の問題、特に安全保障会議の問題を鑑み、第3章の米国や英国の安全保障体制や第4章の安倍政権の日本版 NSC の草案を参考にしながら、本論文独自の提言をしていく。

第1節 提言する政策の概要

提言の方向性としては、現行の安全保障会議を基本にしながら、機能改変を行い、新しい安全保障体制を構築する。新しい日本の安全保障体制を提言するにあたり、第3章の他国の安全保障体制、第4章の日本版 NSC 構想を参考にしながら、以下の提案を行う。

「新日本版 NSC(国家安全保障会議)の設立」

日本の安全保障政策を考える際に、日々刻々と変化する安全保障環境は無視できない。また、その政策の審議、決定を担う専門機関はそういった意味で非常に重要なものとなる。そこで、今後の安全保障環境を見据え、迅速かつ適切な政策決定を可能とする機関、組織を新たに提案する。

既に、日本には重大緊急事態への対処措置等を審議する機関として安全保障会議が存在する。しかし、第2章で述べたとおり、現在の安全保障会議は日本を取り巻く安全保障環境に対して、機能的に動いているとは言えない。そこで、本稿は現在の安全保障会議を改め、首相官邸における外交・安全保障の司令塔機能の再編・強化から新日本版 NSC (国家安全保障会議) の設立を政府に提言する。

第2節 提言する政策内容の詳細

本節では、前節で述べた新日本版 NSC (国家安全保障会議) の設立に関する詳細を述べる。既存の安全保障会議との周辺組織との差異を明確化し、整理することを目的とする。本稿における提言は現行の安全保障会議が抱えるいくつかの問題点を解消し、日本の新たな安全保障機関を提案するものである。

新日本版 NSC の持つ権限等を述べる前に、再編される組織構造に関する整理を行いたい。NSC 組織は、主に有事等、「重大緊急事態」に関する方針決定を行う4大臣参加型と9大臣参加型、そして事態対処委員会の三層構造として設置する。また、研究者や実務家を多く要する「事務局」を設けることで会議における長期的な安全保障戦略を練ることを可能とする。更に NSC の設置に情報(インテリジェンス)体制の整備は欠かせないことから「情報管理局」を設け、NSC の情報分野を支えるものとする。人員の面では、従来任意の設置であった国家安全保障担当の「内閣総理大臣補佐官」は常設とし、NSC において中心的な役割を果たすものである。以下、それぞれの項目でその詳細を述べる。

第1項 決定権の付与

従来の安全保障会議や安倍政権における日本版 NSC 構想では、会議は飽くまで総理大臣の諮問機関であり、決定権を持っていない。現在の日本における最終決定機関は内閣であり、決定権を有しているのは閣議となっている。このままでは、会議を開催した後に閣議で改めて決定することになることになるため、二度手間になってしまう。政策決定の迅速性を削ぐものであり、また安全保障会議の形骸化にもつながりかねないため適当であるとは言えない。

そこで4大臣参加型の会議と9大臣参加型のものについては決定権を付与し、有事などへの対処方針又は長期的な安全保障政策等を決める最終的な意思決定機関とし、長期戦略と迅速な議事決定を可能とする。なお、事態対処専門委員会は引き続き諮問機関とし、後述する事務局と情報管理局から出された情報や研究、提言を各省庁の事務次官や局長級の人員と共有する意味合いが強いものとする。

第2項 審議事項の拡大

現在の安全保障会議における審議事項は、国防の基本方針、武力攻撃事態等への対処、周辺有事への対応等に加え、2006年12月に一部改正され、内閣総理大臣が会議に諮らなければならない審議事項のより幅の広いものとなっている。具体的には①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②総理が必要と認める国家安全保障に関する外交政策及び防衛政策に関する重要事項③総理が必要と認める重大緊急事態への対処に関する重要事項を規定している⁵⁴。

重要事項をあらかじめ厳格に定めておくことは、かえって会議の硬直化、形式化を招くため適当ではない。また現行のものでは長期的な方針政策を会議で審議、決定することができないため、いざ事態が起こった場合の対応も場当たりのものになる可能性をはらんでいる。そこで会議の審議決定事項において長期的な安全保障方針政策の策定を可能とし、従来よりも更に審議とその議決可能範囲を広げることでこれを解消する。

また、上記の必須諮問事項を除く審議事項が総理大臣の判断、裁量にゆだねられてしまうのも問題だ。この審議事項の枠についても、専ら総理大臣の判断、裁量によるのではなく、特に「我が国の安全に影響を及ぼす事態」に対しては原則会議を開催するものとする。例外を除き、原則当会議を介して、安全保障政策の審議が行われることを推奨したい。

第3項 新たな審議事項の追加に伴う構成員の変更

現在の安全保障会議の構成員は、総理大臣・外務大臣・防衛大臣・内閣官房長官・総務大臣・財務大臣・経済産業大臣・国土交通大臣・国家公安委員会委員長の9大臣によって審議がなされている⁵⁵。新NSCでは、有事や「重大緊急事態」に該当する事象への対処方針・政策を決定する場合は、4大臣参加型の会議を開催する。その構成員は、総理大臣・

⁵⁴ 外交防衛委員会調査室「国家安全保障会議と官邸機能強化～安全保障会議設置法等改正案の概要」

http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2007pdf/20071002003.pdf
(2011/11/18 最終アクセス)

⁵⁵ 首相官邸(2011)「安全保障会議の概要」<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyoukaigi/gaiyou.pdf>
(2011/11/18 最終アクセス)

外務大臣・防衛大臣・内閣官房長官であり、少数決定によって有事の際の迅速決定を可能とする。なお、従来の安全保障会議が担っていた防衛大綱やそれに伴う中期防衛整備計画、そして長期的な安全保障方針や政策を決定する場合においては、9大臣による審議を引き続き維持する。

第4項 事務局の設置

安全保障会議の事務は内閣官房副長官補及びそのスタッフが担っており、他の事務を行いながら、安全保障会議の事務に従事している。本論文の提言では、会議を機動的かつ実質的な議論を行い得る場とするために恒常的な事務局を設ける。事務局は分野ごとに室を設け専門的な長期戦略を練る。具体的な室はそれぞれ、①防衛外交室②経済安全保障室③資源エネルギー室④食糧安全保障室⑤情報安全保障室⑥日米安全保障戦略室⑦国内危機管理室の7室である。事務局員は210名程度(30名程度×7室)とする。なお、各事務室には官僚だけでなく、民間の専門家や実務家を広く採用する。

事務局には局長と次長を設け、局長を国家安全保障担当内閣総理大臣補佐官、次長を内閣官房副長官補(安全保障・危機管理担当)が担うこととする。事務局内の室長級会議は最低週1回開催されることとし、事務局長である国家安全保障担当内閣総理大臣補佐官と事務局次長である内閣官房副長官補(安全保障・危機管理担当)が必ず出席する。ただし、各室からの報告等が場合に応じて随時行われることは言うまでもない。事務局が練る長期的な戦略案を、内閣総理大臣と常に共有できることを目的とする。

第5項 情報管理局の設置

NSCの創設と情報(インテリジェンス)体制の整備は表裏一体の課題である。我々はNSCを支えるインテリジェンス組織として情報管理局の設置を提言する。

現在の官邸の情報機関体制は、危機管理監や内閣情報調査室などの機関が担っている。しかし、危機管理官や内閣情報官は実質的に警察の横滑りポストとなっており、内閣官房副長官補も防衛省や外務省のポストである。このようなセクショナリズムが色濃く残る体制では、政府全体の情報収集機能、分析機能を強化できず、関係各省からの適切な情報提供もままならない。

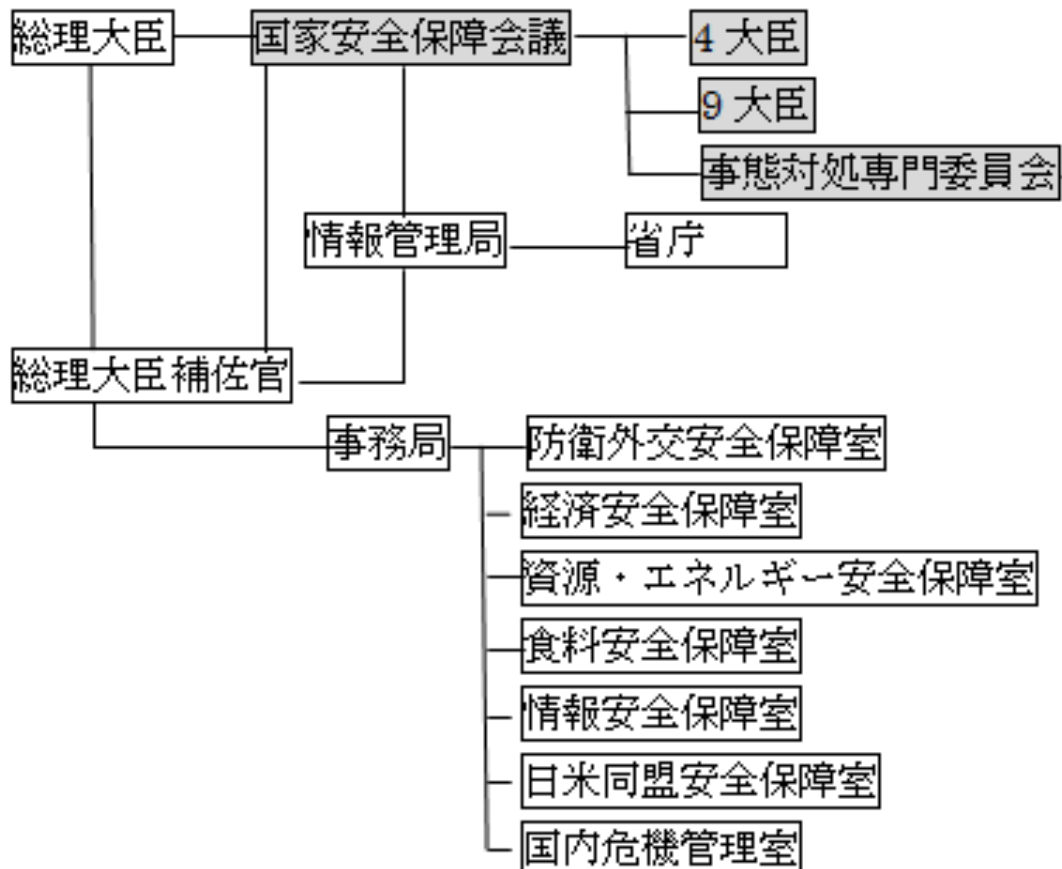
対して、情報管理局には各省庁からの情報収集の司令塔的役割を持たせる。法律によって各省庁から強制的に情報を常時提供させる権利を付与する。また、情報管理局設置に伴う人材育成の側面も同局が担う。将来的にはどの省にも属さない生え抜きの人材を擁することによって、各省庁からの情報をチェックする機能を持たせる。

第6項 国家安全保障担当内閣総理大臣補佐官の常設

現行の内閣総理大臣補佐官は、内閣機能の強化を目的として設置されるものであるが、常設されるポストではなく、総理大臣の任意により設置される。内閣総理大臣補佐官は、総理大臣と緊密に意思疎通を図るスタッフであり、総理大臣のリーダーシップ強化において重要な役割を担っている。そのため、国家安全保障担当内閣総理大臣補佐官を、総理大臣の任意ではなく、常設することとし、そのリーダーシップの強化を図る。

また、国家安全保障担当内閣総理大臣補佐官は事務局長を兼任させる。事務局は各専門家の集まりであり、定期的な戦略会議が開催される。その事務局長を国家安全保障担当内閣総理大臣補佐官が兼任することによって、事務局が策定する戦略の共有や総理大臣の意向の伝達を常時図ることが可能となる。

図4 新日本版 NSC 組織図



(図 5) 安全保障会議の内容

目的	国防に関する重要事項及び重大緊急事態の対処に関する重要事項を審議すること。
審議事項	国防の基本方針、武力攻撃事態への対処、周辺有事への対応、 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など 必須諮問事項を除く審議事項については、総理大臣の判断による
審議方法	9 大臣による審議（総理大臣、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）
下部機関	事態対処専門委員会（内閣官房長官、関係省庁次官・局長級で構成）
情報収集及び分析機能	各省庁に一任
国家安全保障担当内閣総理大臣補佐官の設置	総理大臣の任意
スタッフ組織	32名のスタッフが他の事務を行いながら従事

(図 6) 国家安全保障会議の内容

目的	国防に関する重要事項及び重大緊急事態の対処に関する重要事項を <u>一元的に取りまとめ</u> 、審議し、 <u>迅速かつ適切な政策決定を行うこと。</u>
審議事項	国防の基本方針、武力攻撃事態への対処、周辺有事への対応、 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、 <u>国家安全保障政策の中長期的指針</u> <u>必須諮問事項を除く審議事項についても、「我が国の安全に影響を及ぼす事態」に対しては原則審議を行う。</u>
審議方法	<ul style="list-style-type: none"> ・ 9 大臣による審議（総理大臣、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） ・ <u>4 大臣による審議（総理大臣、外務大臣、防衛大臣、内閣官房長官）</u> ・ <u>事態対処専門委員会による審議</u>
下部機関	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事態対処専門委員会（内閣官房長官、関係省庁次官・局長級で構成） ・ <u>情報管理局</u>
情報収集及び分析機能	<u>国家安全保障会議の専門情報機関として機能する情報管理局に、各省庁より、常時情報提供を行う。</u>
国家安全保障担当内閣総理大臣補佐官の設置	<u>総理大臣の意向に関係なく常設</u>

スタッフ組織	事務局員 210 名(30 名×7 グループ) からなる事務局を設置 (民間専門家、実務家で構成)
--------	--

第3節 提言する政策の効果

第1項 安全保障分野における中長期戦略の策定

新日本版 NSC 構想を実現する 1 点目のメリットとしては、まず日本政府の課題である安全保障分野における中長期戦略の策定を行うことが可能である。提言で述べたとおり、従来、30 人規模であったスタッフ人数を 200 人以上に拡充し、政権が代わっても恒常的に、安全保障に携われるように事務局を設置した。これにより、日常の政策課題を処理するだけでなく、国家安全保障政策の中・長期的指針の策定を可能にしている。

日本の安全保障に関する事例を見ると、政府の対応が非常に場当たりのものが多い。例えば、尖閣諸島沖漁船衝突事件においては、その対応が戦略的一貫して行われたものとは言いにくく、その決定過程が非常に曖昧で場当たりの対応だったといえる。今回の事件同様、小さな問題が結果的に安全保障上大きな問題となることは、北朝鮮の不審船事件など多々ある。

政府がこのような行動をとる原因は、2 つあると考えられる。1 つは、グランド・ストラテジー（大戦略）⁵⁶の曖昧さであり、もう 1 つは、緊急事態に対しどのように行動するか定めたコンティジェンシー・プラン⁵⁷の不備が考えられる。現在の政府には、隣国とどのように付き合いしていくか、それを定めたグランド・ストラテジーが見えにくいところがある。1 年という短い期間で、総理大臣が何人も変わるといふ異常な政治状況にあっては、隣国と付き合い合う長期戦略が見えてこない。政権が変わろうとも、10 年 20 年などのスパンで考えれば、隣国と付き合い合う方法として、変わらない部分も見えてくるはずである。このような問題を解決するために、新日本版 NSC の事務局を設置し、グランド・ストラテジーを明確にしていくことが必要である。

さらに、尖閣諸島問題のような緊急事態が発生した場合、どのような行動をとるのが最善か、事前にある程度、行動指針を持つべきだ。外交や軍事は、相手の行動によっては計画通りものごとが進むわけではない。つまり錯誤の連続なのである。そのような場合でも、常日頃から様々な状況を想定し、行動計画を策定しておくべきである。従来よりもスタッフ組織を拡充する狙いは、グランド・ストラテジーやコンティジェンシー・プランを日常から作成させるためである。そして、政府が場当たりの対応ではなく戦略的な行動をとれるようにすべきである⁵⁸。

⁵⁶ 本来のグランド・ストラテジーとは、リデルハートの『戦略論』によれば「一国（または一連の国家群）のあらゆる資源を、ある戦争のための政治目的—基本的政策の規定するゴール—の達成に向かって調整し、かつ指向すること」である。『失敗の本質』 P275-276 参照

⁵⁷ 1 つの作戦計画の重要な前提が成り立たなかったり、変化した場合の対応計画のこと。

⁵⁸ 現在の政府の場当たりの対応は旧日本軍の対応と類似している。旧日本軍の特徴も、初めにグランド・デザインや原理があったというよりは、現実から出発し状況ごとときには場当たりの対応し、それらの結果を積み上げていく思考方法が得意であったという。このような思考方法は客観的事実の尊重とその行為の結果のフィードバックと一般化が頻繁におこなわれるかぎりにおいて有効となる。つまり、政府対応を客観的に分析し、一般化できない限り、現在の政府対応も有効的とはいえない。

第2項 意思決定における迅速化

新日本版 NSC が設置された場合の 2 点目のメリットとして、意思決定の「迅速化」が挙げられる。以下、2009 年における北朝鮮からのミサイル発射の際の対処をケースとして取り上げる。2009 年の事案発生の際、安全保障会議も開催されたが、第 1 章でも述べたように、情報集約会議や 3 大臣会合、そして安全保障会議の後には、臨時閣議を開いてその審議内容が正式決定されており、多くのプロセスを経る形となっている。これが国家安全保障会議とその周辺組織が設置された場合、下記のような流れを経ることになる。

- ① 前提として、国家安全保障会議の審議・決定事項拡大により、問題発生以前より、北朝鮮に対する長期的戦略、想定される事態への一定の対処方針が構築されている。
- ② 北朝鮮にミサイル発射の兆候が認められた場合、新設の情報管理局が各省庁からの情報を収集し、首相補佐官が、集約する。これを首相に報告することで、情報が個別官庁からバラバラに首相へ報告されることを防ぐ。
- ③ 3 大臣会合や事前協議などを抜きにして、関係する少数閣僚に限定した新日本版 NSC を開催し、ミサイル発射の場合の対処方針を審議、決定する。閣議は省略される。
- ④ 実際に発射された際には、直ちに新日本版 NSC を開催し、情報の確認と声明を発表するのであればその内容を審議、決定する。
- ⑤ その決定に基づき、記者会見等で非難声明を発表する。

新日本版 NSC によって、一国、地域に対する長期戦略のみならず、「重大緊急事態」発生の場合の初動対応を予め決定することが可能である。また、実際にその事態の発生が想定されるような場合、担当部署の新設によって情報集約と提供が統括される。さらに従来、危機的な状況において開催されていた閣議や 3 大臣会合、情報集約会議といったプロセスを省略し、直ちに新日本版 NSC を開催することで、迅速な日本の意思を決定することが可能になるのである。

第3項 情報の一元化と情報提供のシステム化

3 点目のメリットとして、情報管理局を設置することにより、情報の一元化と情報提供のシステム化を図ることが挙げられる。情報管理局は各省庁からの情報収集の司令塔的役割を持っており、各省庁から強制的に情報を提供させる義務を付与しているため、大震災が起きた際にも、各省庁、官邸に相互の情報収集や分析が一元的に行われることが可能となる。今年起きた東日本大震災の際には、情報伝達が官邸と省庁間、また各省庁間でとれておらず、各組織間での連携がとれていなかったが、そのような事態を未然に防ぐことが出来る。

第4項 原則開催

最後に 4 点目のメリットとして、重大緊急事態に際しての開催を義務付けることによって、重大緊急事態の際に開催されないという問題を解消できることが挙げられる。この政策提言では総理大臣の判断、裁量ではなく、「我が国の安全に影響を及ぼす事態」に対しては原則会議を開催するものとしている。従って、2009 年の尖閣沖衝突事件の際には安全保障会議は開催されなかったが、そのような重大事件が起きた際に、安全保障会議が開かれないという事態を防ぐことができる。

第4節 提言する政策の課題

当節では、政策提言をするにあたり、生じ得る問題点と課題を挙げる。これらの課題を解決し、政策を実施する必要がある。

第1項 情報守秘義務の問題

国家公務員には、国家公務員法及び地方公務員法によって守秘義務が課されているが、憲法 51 条に「両議院の議員は、議院で行なった演説、討論又は表決について、院外で責任は問われない」との文言があるため、国会議員には厳密には守秘義務が課されていないということになる。憲法 51 条の背景には、言論の自由や発言の自由が存在し、国会議員を機密保持のために刑罰等を設定するには憲法改正を伴う可能性も考えられるため、難しいと考えられる。

第2項 情報管理局と各省庁からの連絡態勢

各省庁からの情報を一元化し、NSC に反映させることと、連携態勢を整えることを目的に情報管理局の設置を提言した。しかし、各省庁からの情報をどのような手段で常時上げられるようにするか、その具体的手段と仕組みづくりが今後の課題として考えられるだろう。

第3項 情報管理局による人材育成の実現性

また前項に続いて情報管理局ではさらに、将来のための生え抜きの人材を育成することがその役割の内に含まれている。しかしながら、管理局設置の初期段階では各省庁を退職した経験者が管理局の中心にならざるを得ない。その環境の下、どこの省庁にも属さない人材のための教育体制をいかに構築するかが問題である。

第4項 事務局の肥大化

NSC を実質的な議論を行い得る場とするために恒常的な事務局の設置を第2節で提言した。その組織形態は7分野にわたる専門室を設け、長期的な戦略を練るものとしている。しかし、それが故に組織の肥大化に伴う問題の発生が考えられる。提言では、1専門室約30名規模のものを想定しており、全体で約210名規模の部署となる。仮に各専門室をまたぐような戦略を検討する場合に、その検討、取りまとめが効率的に進まないなどの弊害が

起こりうる。事務局における研究と政策検討をいかに効率的に行い、本来的な役割を担わすことができるかが課題となり得る。

先行論文・参考文献・データ出典

《先行論文》

- ・外交防衛課(2006)「『日本版 NSC(国家安全保障会議)』の課題—日本の安全保障会議と米国の NSC—」『ISSUE BRIEF』
- ・外交防衛委員会調査室(2007) 川戸七絵 「国家安全保障会議と官邸機能強化～安全保障会議設置法等改正案の概要～」『立法と調査 No.273』
- ・松田康博(2010)「日本版 NSC の論点と課題」『防衛研究所ニュース』第 108 号、1-5 頁

《参考文献》

- ・戸部良一ほか(1991)『失敗の本質-日本軍の組織論的研究』 中央公論新社
- ・中西輝政、小谷賢(2007)『インテリジェンスの 20 世紀—情報史から見た国際政治』千倉書房
- ・野中郁次郎ほか(2008)『戦略の本質』 日経ビジネス人文庫
- ・松田康博(2009)『NSC 国家安全保障会議—危機管理・安保政策統合メカニズムの比較研究』彩流社
- ・森聡(2009)「NSC とは何か—アメリカ国家安全保障政策の決定過程(特集 日本の国家戦略)」『外交フォーラム』都市出版
- ・大森敬治(2005)「今こそ日本版 NSC を」『論座』朝日新聞社
- ・朝日新聞(2009/4/6 朝刊 総合)『北朝鮮ミサイル発射ドキュメント』
- ・朝日新聞(2010/11/24 朝刊一面)「北朝鮮 韓国を砲撃 陸地へ初 数十発 韓国兵 2 人死亡—号外も発行」
- ・濱野雄太(2011)「レファレンス 英国の内閣委員会制度」
国立国会図書館調査及び立法局
- ・防衛省『東アジア戦略概観 2011』

《データ出典》

- ・外交防衛調査室・課(2007)「日本の当面する外交防衛分野の諸課題—2007 年春以降の主要な論点」『ISSUE BRIEF』第 569 号 1-10 頁
- ・外交防衛課(2011)『東日本大震災の概況と政策課題』ISSUE BRIEF 第 708 号

- ・首相官邸ホームページ「官邸における意思決定について」
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampobouei2/dai4/siryou2.pdf> (2011/11/18 最終アクセス)
- ・首相官邸ホームページ「北朝鮮によるミサイル・核問題等への対応」
<http://www.kantei.go.jp/jp/kikikanri/missile/northkorea/> (2011/11/18 最終アクセス)
- ・内閣官房ホームページ「内閣官房副長官補」
<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/fukutyoukanho.html> (2011/11/18 最終アクセス)
- ・国立国会図書館国会会議録検索ホームページ
http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_logout.cgi?SESSION=25616
(2011/11/18 最終アクセス)
- ・首相官邸ホームページ(2009/04/05)「内閣官房長官声明」
<http://www.kantei.go.jp/jp/kikikanri/missile/northkorea/nk200904051525.pdf> (2011/11/18 最終アクセス)
- ・内閣官房ホームページ(2009/02/24)「官邸における意思決定について」
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampobouei2/dai4/siryou2.pdf> (2011/11/18 最終アクセス)
- ・官房長官記者発表(2010/9)
<http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201009/index.html> (2011/11/18 最終アクセス)
- ・官房長官記者発表(2010/10)
<http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201010/index.html> (2011/11/18 最終アクセス)
- ・官房長官記者発表 (2010/11)
<http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201011/index.html> (2011/11/18 最終アクセス)
- ・閣議案件(2010)
<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugi/2010/index.html>
- ・衆議院 会議録(2010/9/30) 第175回第4号
http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kaigiroku.html
- ・外務省ホームページ(2010/9/28)「外務大臣会見記録」
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/m/press/kaiken/gaisho/2010/09/28-4.html>