IIPS Institute for International Policy Studies
世界平和研究所研究ノート

2013 年 7 月 22 日

我が国の情報能力の強化についての考察

公益財団法人 世界平和研究所
主任研究員 小林 貴

はじめに

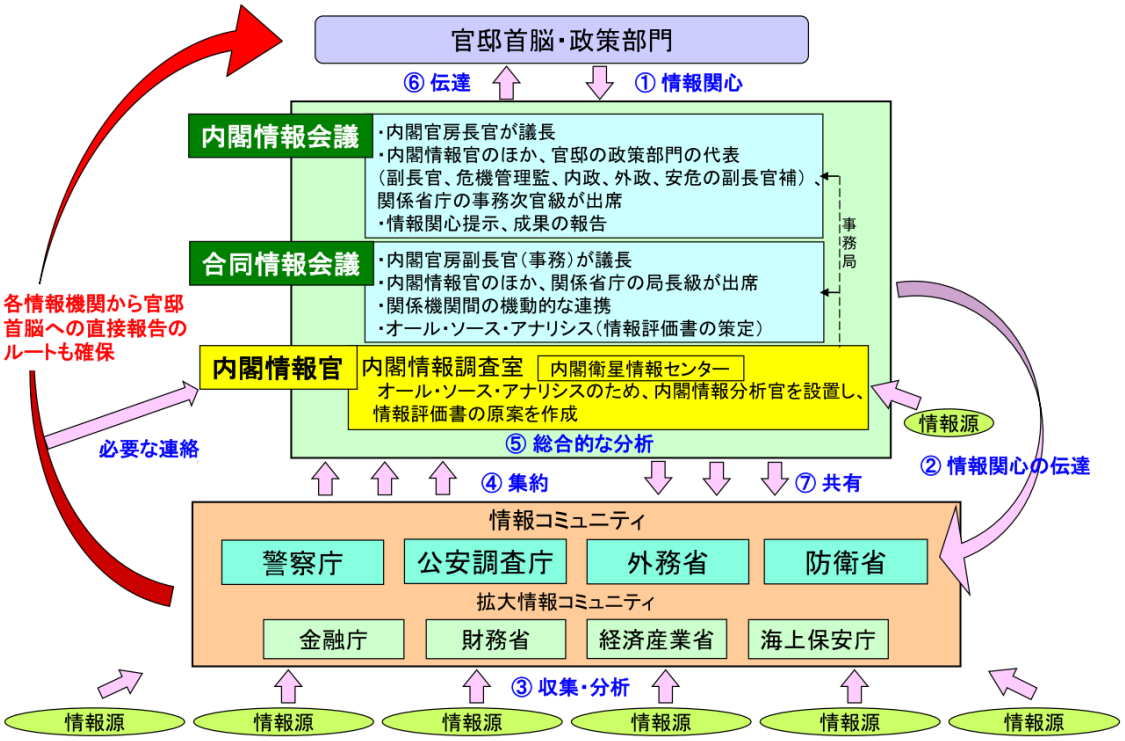
平成 25 年 6 月、外交・安全保障政策を立案する「国家安全保障会議」（日本版 NSC）を設置するための関連法案が、閣議決定され、国会へ提出された[i]。一方で、戦略策定に必要不可欠な情報体制については、「官邸における情報機能強化の方針」（H20.2）に基づき、その機能の強化が図られてきたものの、依然として課題を有する。本稿では、日本版 NSC の政策判断に資する情報収集・分析・評価能力を保持するための我が国の情報能力強化について考察する。

1 我が国の情報能力強化のための課題

（1）我が国の情報体制の概要及び沿革

我が国の情報組織の多くは、内閣情報調査室を除き各省庁下にあり、公開情報の他、在外公館や防衛駐在官による人的情報、画像・地理・電波情報、各種公安情報等を取り扱っている。収集した情報は、管轄省庁を通じて内閣情報調査室に提供され、内閣官房内に設置されている合同情報会議、内閣情報会議において集約・共有され、官邸首脳へ情報が上がる。この際、内閣情報会議、合同情報会議で情報関心の提示、合同情報会議で情報評価書の策定が行われ、各省庁から集まった情報を総合的に分析・評価した上で官邸首脳に情報提供される。また、各省庁は官邸首脳へ直接報告できるルートも確保されている。（図参照。）[ii]

図【我が国の情報体制】



我が国の情報体制の沿革としては、戦後、米国による占領期においては、外務省調査部による公開情報収集、旧日本陸軍による非公式活動、内務省調査局・警保局保安課等による国内共産勢力の監視等が主であり、その後 1952 年、破防法施行による公安調査庁設置、外務省は在外公館を通じた情報収集、防衛庁は通信傍受を主体とした情報活動を実施するようになった。後に、旧ソ連によるスパイ事件や日本赤軍によるハイジャック事件等を契機に中曽根内閣が官邸情報体制の再編に着手し、現在の情報体制の原型を構築した。以降、湾岸戦争、阪神淡路大震災、地下鉄サリン事件を契機に外務省の再編、内閣情報調査室に情報集約センターの設置、防衛庁の再編などが進められ、北朝鮮のテポドン発射事件を契機に内閣衛星情報センターが創設された。このように我が国では、安全保障にかかわる重大な事案に対応すべく、慎重かつ漸進的に情報能力を向上させてきた経緯がある。

(2)課題

我が国の情報体制とその能力は、官僚制による縦割り組織や情報活動をタブー視する風潮にみられるように戦後発展してきた日本の政治・行政的な体質に基づく特性に起因するところが大きい。しかし、脅威が多様化し、官邸内での迅速な意思決定や強いリーダシップが求められる昨今、これまでの経緯による特性を克服し、高い情報能力を保持していくことが必要である。以下、課題を列挙する。

ア　情報収集目的・手段の明確化及び戦略部門からの明確な情報要求

日本の情報機関は、主として各省庁管理下において漸進的に発展してきた経緯があ

り、情報機関を全体（コミュニティ）として捉えたうえで、何を期待するかが不明確である。また、日本版 NSC の創設により、明確な情報要求を行う体制が構築されたとしても、情報機関がこれに応えうるものでなければ、必要な情報を得ることができない。

イ 対外人的情報収集組織の設立[iii]

テロ組織やならず者国家などの脅威に対する有効な手段とされる対外人的情報収集活動を専門に行う機関が日本には存在せず、在外公館、防衛駐在官を通じて収集するのみである。アルジェリア人質事件を鑑みると、今後人的情報収集の必要性は高まっていくであろう。

ウ 官邸における情報分析・評価体制及び各情報機関間の情報共有

官邸（内閣情報調査室）は、各省庁に情報を提供させる強い権限に乏しく、各省庁とも重要な情報は秘書官等を通じて首脳へ直接提供している実態がある。また、情報評価書については、中長期的分析が中心で、緊急事態における情報共有・集約の課題がある。内閣情報分析官の体制も諸外国と比して不十分である[iv]。

エ 情報保全・防諜体制の整備

情報漏えいを防ぐ情報保全、外部からの浸透や工作に対抗する防諜に関する個別法による差異が大きく[v]、漏えいや浸透が常態であれば、情報源を危険に晒し、国際的な情報協力に支障をきたすおそれがある。

2 情報能力強化の方向性

(1)情報収集目的・手段の明確化及び戦略部門からの明確な情報要求

戦略部門が何について意思決定するため、どのような情報が必要であり、情報機関の現状として、どの程度の情報収集能力を有するのか比較する必要がある。戦略部門に必要な主要情報収集手段・地理範囲と現在の我が国の情報収集能力をまとめると以下の通りとなるであろう（表 1、表 2）。

表1【戦略部門に必要な主要情報収集手段・地理範囲】

	外交・安全保障の重要事項に関する基本方針	外交・安全保障上の重大事態への対処			
意思決定対象	国防の基本方針 中長期的な国家安全保障戦略の策定 防衛大綱 武力攻撃事態対処 国際平和協力	国内	国外→国内		国外
		テロ攻撃 新型インフルエンザ	領海侵入 不法上陸 不審船 弾道ミサイル	大量避難 民流入	ハイジャック・人質 在外邦人救出
主要な情報収集手段	公開情報 通信情報 画像情報	公開情報 通信情報 人的情報	公開情報 通信情報 画像情報	公開情報 通信情報 画像情報	公開情報 画像情報 人的情報
地理的範囲	公開情報：世界中 通信・画像情報：我が国周辺等	世界中	我が国周辺等		世界中

表2【情報関係省等の情報収集能力】

	内閣情報調査室	外務省	防衛省	警察	公安調査庁
意思決定対象	○ 外交・安全保障の重要事項に関する基本方針 ○ 複数の省庁にまたがる重要な外交・安全保障戦略 ○ 外交・安全保障上の重大事態への対処			外交・安全保障上の重大事態への対処	
情報収集手段	公開情報 画像情報	公開情報 人的情報	公開情報 通信情報 画像情報 人的情報	公開情報 通信情報 人的情報	
地理的範囲	公開情報：世界中 画像情報：世界中 （理論上）	公開情報：世界中 人的情報：派遣国	公開情報：世界中 人的情報：派遣国 通信・画像情報： 我が国周辺等	国内	

外交・安全保障の基本方針や中・長期的な戦略及び重大事態について必要な情報は、公開情報、通信・画像情報によってある程度入手可能であるといえる。但し、情報の確度を高めるために対外人的情報収集能力を有することが望ましい。

例えば、NSC 等の戦略部門が、国外におけるハイジャック・人質事件、在外邦人救出への対処のために意思決定を行うことを想定した場合、これらについては公開情報や通信・画像情報による情報収集に加え、世界中を対象とした対外人的情報収集能力が必要となる。

(2)対外人的情報収集組織の設立

論点として、①目的（どのような情報を期待するのか）、②管理元（どこに組織を設立するのか）③運用（どのようにして情報収集するのか）の、3 点がある。

目的については、諸外国の例を鑑みると、政治工作を行うものから、政府組織やテロ組織等の構成員と接触し、計画・公文書・技術情報等の機密を入手するもの、対象国内協力者を通じて断片的な情報を入手するものまで多岐にわたる。我が国としては、情勢が不安定な地域に進出している日本企業をテロ組織等から防護、あるいはハイジャック・人質事件、在外邦人救出等の事態発生時に対処するため、アフリカ、中東、南アジア地域等を対象とし、対象国内協力者を通じて断片的な情報を入手することを目的とした情報組織を設立することが最低限必要である。

管理元については、内閣官房（内閣情報調査室）と外務省の 2 案が考えられる。外務省は、在外公館や通信施設など既存の基盤があり、情報を外交政策遂行に反映させていくのであ

れば望ましい。但し、通常の外交と相いれない活動を行うに際し、対外人的情報組織の独立性を維持することが課題となる。一方で、複数の省庁にまたがり、かつ即時の対応が求められる事態に対応する場合は、情報の収集・一元化の観点から内閣情報調査室が望ましい。上述の目的の観点からは、内閣情報調査室に設置する案が妥当と考えられる。

運用については、①エージェント（協力者）をリクルートする、②NGO やビジネスマンとして地元有力者等と交流を深め、情報網を構成する、③情報サービス会社や民間軍事会社から情報提供を受ける、といった情報収集要領が考えられる。これらを実施する情報収集・分析要員の確保・育成には、関係各省庁から情報関係業務従事者を集めるとともに、現地の情勢に詳しく、かつ継続的に関係を築いているNGO 等から公募し、彼らを各国の情報機関へ実地訓練を含め、留学させ、情報の入手先、接触・交渉等収集の手法についてノウハウを獲得させることが必要であろう。

（3）官邸における情報分析・評価体制及び各情報機関間の情報共有

情報の分析・評価に関する改善の方向性については、①内閣情報分析官を現行の 6 名から 30 名程度の規模へ拡大し、リサーチアシスタントを充てる、②現行の内閣情報官が警察、次長が外務出身者で固定された人事制度の見直し、政策部門の優先する分野に応じた専門性ある官庁出身者等を充てる、③省庁間、或いは国家間を通じた人材交流及び人材の長期的配置及び所要のキャリアパスの推進が必要である。

また、情報の集約及び共有に関する改善の方向性としては、想定される事態に基づき、各省庁のどこが何を収集するかを明示するとともに、収集した情報をネットワーク上で共有することにより、情報のより迅速な集約が可能となるであろう。但し、このためには戦略部門からの明確な情報要求が必要となる。

（4）情報保全・防諜体制の整備

情報保全・防諜については情報保全に関する現在の法律はその抑止力が必ずしも十分ではない[vi]ことを踏まえ、政治家を含め守秘義務に関わる法制面の強化が第 1 に必要となる。また、全省庁横断的な秘密区分の明確化、厳格かつ継続的なセキュリティクリアランス[vii]の設定[viii]や警視庁公安部・各道府県警察本部警備部の外事課の強化といった防諜体制の整備が必要であろう。

おわりに

最後に、日本版 NSC[ix]との関係及び短期的視点と長期的視点から見た更なる情報能力強化のための課題について触れておく。

日本版NSC が意思決定を行う際には至当な分析や評価がなされた情報を余すところなく活用することが重要であり、この観点から、日本版 NSC と各種情報会議・情報機関といった情

報コミュニティ双方が連携した綿密な組織デザインが必要である。組織デザインに当たり着意すべきは第 1 に情報の集約であろう。複数省庁にまたがる情報は、先ず内閣情報官（内閣情報調査室）で集約し、分析・評価がなされた上で意思決定や戦略の企画・立案等を行う NSC へ上げられるのが望ましい。第 2 に、分析組織である。国家安全保障局内の分析組織は、地域担当・機能担当に区分されるものと考えられる。内閣情報調査室の分析組織も国家安全保障局と同様の組織構成とし、カウンターパートを明確にするのが望ましい。

短期的視点の課題としては、日本版 NSC と情報コミュニティの組織デザイン上の整合化を図った上で、各種の事態を想定し、情報の収集→一元化・共有→分析・評価→意思決定に至る図上演習や検証の実施が挙げられる。これは、各組織の機能発揮をチェックするとともに、それぞれのポストの任務・役割、要件を検証する上で必須となる。

長期的視点としては、サイバー安全保障対策を視野にいれた情報収集と国際的な情報ネットワークの構築が挙げられる。現代の国際社会では、一国では情報を収集しきれず、国際情報協力の枠組みへの参加が有効である。この際、日本の情報能力を高め、各国が欲しがるような情報を常に保有しておくことが必要であろう。また、情報能力の強化は国民の理解を得て行わなければならない。このためには、政府首脳や官僚のみならず、国民レベルでの情報リテラシーの向上が必要である。

※ 本論文は執筆者の個人的見解であり、所属組織の公式見解を示すものではない。

---

[i] 法案の成立は秋の臨時国会以降になる見通しである。

[ii] 「官邸における情報機能強化の基本的な考え方」情報機能強化検討会議（平成 19 年 2 月 28 日）http://www.kantei.go.jp/jp/singi/zyouhou/070228kettei.pdf の内、P2～3 を要約。
図は、「国家安全保障会議の創設に関する有識者会議」第 3 回会合説明資料（平成 25 年 3 月 19 日）http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ka_yusiki/dai3/siryou.pdf から引用。

[iii] 「官邸における情報機能強化の基本的な考え方」情報機能強化検討会議（平成 19 年 2 月 28 日）http://www.kantei.go.jp/jp/singi/zyouhou/070228kettei.pdf の内、P3（①対外人的情報収集機能の強化）で必要性が述べられている。

[iv] 例えば、英国では情報を評価する分析官は、30 名～40 名程度といわれている。

[v] 「官邸における情報機能強化の基本的な考え方」情報機能強化検討会議（平成 19 年 2 月 28 日）http://www.kantei.go.jp/jp/singi/zyouhou/070228kettei.pdf の内、P6～7（3 項「情報の保全の徹底」）を要約。

[vi] 現状では、国家公務員一般の守秘義務違反：懲役 1 年以下（国家公務員法第 100 条）、防衛秘密の守秘義務違反：懲役 5 年以下（自衛隊法 2002 年改正）、日米相互防衛援助協定における特別防衛秘密の守秘義務違反：懲役 10 年以下、となっている。

[vii] 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

[viii] 「官邸における情報機能強化の基本的な考え方」情報機能強化検討会議（平成 19 年 2 月 28 日）http://www.kantei.go.jp/jp/singi/zyouhou/070228kettei.pdf の内、P6～7（3 項「情報の保全の徹底」）を要約。

[ix] 日本版 NSC は、内閣に「国家安全保障会議」を設置するものであり、「4 大臣会合」を中核として「9 大臣会合」「緊急事態大臣会合」の 3 形態の会合が行われる。この際、関係行政機関が、国家安全保障に関する資料又は情報を、会議に適時に提供するとされている。また、総理を直接補佐する立場で、会議に出席して意見を述べることができる「国家安全保障担当総理補佐官」の常設や国家安全保障会議を恒常的にサポートする内閣官房国家安全保障局の新設が盛り込まれている。日本版 NSC については、官邸 HP より、『国家安全保障会議の創設に関する有識者会議』における『第 6 回議事次第・配布資料』

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ka_yusiki/ から概要を把握できる。また、法案については、同 HP の http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzen/anzen_taisyou.pdf を参照されたい。