

## 日本のインテリジェンス体制

「改革の本丸」へと導く PHP 総合研究所の政策提言

かねこまさふみ  
**金子将史**

PHP総合研究所 主任研究員

### Talking Points

1. 安倍首相は退陣したが、官邸のインテリジェンス機能強化への機運を低下させてはならない。
2. 日本のインテリジェンス体制の本質的欠陥は、以下の三点である。
  - ・首相や内閣に、集約・評価を経たインテリジェンスが届くようになっていないこと
  - ・セクショナリズムの弊風が強く、情報組織間の情報共有が活発でないこと
  - ・機密の漏洩やスパイの侵入を防ぐ情報保全体制が弱いこと
3. これら三つの本質的欠陥を克服するための改革には、大掛かりな組織改編や立法・予算措置は不要であり、対外情報機関設立などに先行して実施すべきである。

PHP 総合研究所

〒102-0075 東京都千代田区三番町 5-7 3F

Tel:03-3239-6222 Fax:03-3239-6273 e-mail:think2@php.co.jp

## はじめに

官邸におけるインテリジェンス機能強化は、安倍政権の優先課題の一つであった。安倍政権下の2006年12月、塩崎官房長官を議長に設置された「情報機能強化検討会議」は、2月末に中間報告「官邸における情報機能の強化の基本的な考え方」を公表した。2006年末、事務の内閣官房副長官を議長に設置された「カウンターインテリジェンス推進会議」は、2007年8月、「特別管理秘密」の導入や、「カウンターインテリジェンス・センター」を2008年4月に内閣情報調査室に設置することを盛り込んだ「カウンターインテリジェンス機能の強化に関する基本方針」を了承している。

だが、安倍首相の退陣によって、当面、官邸のインテリジェンス機能強化の優先順位は下がってしまったように見える。安倍首相の所信表明演説、施政方針演説は、情報機能強化について、官邸における司令塔強化（日本版NSC）とあわせて言及していたが、福田新首相の所信表明からはともに姿を消した。

「情報機能強化検討会議」が、中間報告の中で、半年を目途にとりまとめるとした「官邸における情報機能を強化するための具体的な施策」も今なお明らかにされていない（中間報告への評価については、拙稿『『同盟国の情報』には頼れない』『Voice』2007年7月号参照）。

ただし、福田政権の官房長官に就任した町村信孝氏は、外務大臣在任中に「対外情報機能強化に関する懇談会」を組織し、自民党政務調査会「国家の情報機能強化に関する検討チーム」の座長として提言をまとめるなど、

かねてインテリジェンス強化に熱心な人物であり、政局の混乱が収束するタイミングをみはかっているのかもしれない。的場内閣官房副長官は交代したが、情報機能強化の実質的な責任者である三谷内閣情報官が、官房副長官補と並んで留任したことも、好材料だろう。

いずれにせよ、せっかく動き出したインテリジェンス機能強化への動きが、このまま道半ばで終わるようなことがあってはならない。日本のインテリジェンス体制をどうすべきかについては、2006年6月、筆者を含むPHP「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会が『日本のインテリジェンス体制—変革へのロードマップ』を発表している。同時期、筆者は『Voice』2006年8月号に、提言紹介をかねた一文を寄せた。1年余を経過して、状況も問題意識もほとんど変わっていない。そこで、「昨年」などの時期表記や「前外相」などの肩書表記など、論旨を変えない最小限の修正をほどこした上で、以下再掲する。

---

## 改革の「本丸」と「二の丸」

政府が対外政策や安全保障政策について適切な意思決定を行なうには、インテリジェンスの裏づけが不可欠である。だが、戦後の日本は「普通の国」が備えているべきインテリジェンス体制を十分整備してこなかった。

2005年10月、PHP総合研究所は「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会を発足させ、わが国のインテリジェンス体制の課題について研究を重ねてきた。2006年6月19日、その結果をまとめ、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—』として発表した。本稿では、同提言の主な論点に即しつつ、管見を述べていくことにしたい。

これまでわが国では、インテリジェンスに対しての世論の抵抗感が体制整備の障害と考えられてきた。だが、何が脅威か比較的是っきりしていた冷戦が終わり、国際政治の先行きや脅威の所在が読みづらくなるに従って、「インテリジェンスは必要な毒」(大森義夫・元内閣情報調査室長)という成熟した見方が、一般国民にも浸透しつつあるように思われる。最近では、『読売新聞』はじめ全国紙がインテリジェンスについて特集を組むまでになっている。手嶋龍一氏の『ウルトラ・ダラー』や佐藤優氏の一連の著作が話題になっていることも、国民の認知を高める一助となっていよう。

確かなインテリジェンスが求められる局面は明らかに増えている。核開発や拉致、偽札など北朝鮮の不法行為に関し、動かぬ証拠を北朝鮮や関係諸国に示すことができれば、日本政府はもっと強い立場で交渉できるだろう。不安視される中国の台頭についても、かの国の指導者層の将来ビジョンの分布図を把握し、中国がどの方向に向かう可能性があるかについて中長期的な見通しをもっておけば、落ち着いてオプションを考えることができる。大規模テロを未然に防ぐには、テロ計画をいち早く察知することが何より有効である。

政界でも、インテリジェンス能力強化をめざす動きが具体化してきた。自民党・公明党・民主党は、緊急事態基本法の制定との関連で、インテリジェンス機能強化について2005年に合意をみている。その後、緊急事態基本法は止まっているが、町村信孝氏や石破茂氏

などは、相当な使命感をもってインテリジェンス機能強化を実現しようとしていると聞く。利益誘導になるわけではなく、熱心な議員ばかりではないが、インテリジェンス機能強化は主要政党のあいだでの既定路線といっていよう。

インテリジェンス体制を強化すべき、という総論ではコンセンサスがある。しかし、長いあいだ手付かずでやるべきことが山積しており、具体的に何から手をつけるかという各論では百家争鳴である。

このところ目立つのは、独立した対外インテリジェンス組織を設立せよ、という議論である。とくに2005年9月に当時の町村外務大臣に提出された「対外情報機能強化に関する懇談会」の提言は、公的な文書としては初めて、対外インテリジェンス組織の設立に踏み込んだ画期的なものである。日本には、米国のCIAや英国のMI6に匹敵するような独立した対外インテリジェンス機関がない。新たにインテリジェンス機関を設立し、外務省などとは質的に異なる任務と手法をもった情報活動をさせる、という提案は魅力的である。

ただ、この機関が何をするのか、提言から読み取ることは難しい。座長の大森義夫氏はじめ懇談会メンバーは、この対外インテリジェンス組織はスパイ活動を行なうものではない、と各所で論じている。国内監視はしない、100人規模から始める、と警戒を招かないよう慎重に議論を運んでいる。だが、いくらスパイ活動はしないといっても、映画007でも有名な英国MI6をモデルに「特殊な対外情報収集活動を行なう固有の機関」を設立するというのだから、法制化の段階では相当な抵抗を呼ぶのではないか。

大森氏の念頭には、衛星画像解析や電波傍受、インターネット解析などがあるようだが、プライバシーに抵触しそうな部分について社会的合意が得られるまでには紆余曲折がありそうである。

私も、国の表の顔である外務省が行なうインテリジェンス活動には限界があり、別個の対外情報組織が必要だと考える。だが、それはインテリジェンス改革の「二の丸」であって「本丸」ではないのではないか。「二の丸」を落とせるならそれに越したことはない。しかし、抵抗の強い「二の丸」を落とすことにこだわりすぎて「本丸」まで行けなかった、ということでは困る。せつかくインテリジェンス機能を強化するという機運が生まれているのだから、何をおいても「本丸」をめざすことが肝心である。

### イギリスが活用した「大島公電」

では何がインテリジェンス改革の「本丸」か。現状を見る目は視野狭窄になりがちなので、少し歴史を振り返ってみたい。

戦前の日本については、米国が日本の外交暗号パープルを解読したことなど、米英のインテリジェンス活動に圧倒されたことばかりが強調されがちである。日本の情報組織は手も足も出ず、太平洋戦争の敗北の一因になったというのが通説になっている。だが、防衛研究所の小谷賢氏の研究によれば、どうもそこまで単純な構図ではないようだ。戦前日本の通信傍受能力には相当なものがあり、陸海軍は英米の暗号もかなり解読していた。大使館などが足でかせいだ情報の精度も高かった。情報収集面では、日本も英米に劣ってばかりだったとはいえない。

では何が問題だったのか。戦前日本のインテリジェンス面での欠陥は、インテリジェンスを利用する最高指導者の姿勢と防諜（カウンターインテリジェンス）の弱さにあった。そのことを示す印象的な事例は独ソ戦である。外務省を蚊帳の外に置き、日独防共協定を推進したことで知られる大島浩駐独大使だが、独ソ戦不可避というヒトラーらの見解を入手して、独ソ戦近しとの情勢判断を本国に伝えている。だが、日独伊三国同盟にソ連を結びつけようとしていた松岡外相は、自分の構想の前提を覆すこのインテリジェンスの価値を不当に低く評価した。本来ならここで戦略の見直しを検討すべきところだが、日本政府は既定路線にとらわれてインテリジェンスの発する警告を無視したのである。

皮肉なことに、同じインテリジェンスは、英国によって戦略的に活用された。英国の暗号解読部門が大島公電を傍受したうえ、その真偽が合同情報委員会で評価され、チャーチル首相にも伝えられた。反共意識の強かったチャーチルであるが、このインテリジェンスを受けて、「独ソ戦が近いようだが、そうなった場合にはソ連を応援しよう」とルーズベルトに呼び掛けたという。

日英の違いは、情報収集・分析能力の差でも、よくいわれるような戦略の有無でもない。重要情報を通信傍受されてしまう脇の甘さはともかくとして、戦前の日本は、情報組織は余念なく情報を収集していたし、大胆な戦略を構想する指導者もいた。だが、日本の指導者は、自分の戦略に合わせてインテリジェンスをつまみ食いしてしまったのである。政府内のさまざまな情報を集約し、そこから意味のある客観的なインテリジェンスを抽出して、最高指導者層に伝える組織が存在しないとい

う制度的欠陥もあった。英国の指導者が、合同情報委員会というプロの集約・評価を経たインテリジェンスを受け止めて戦略を見直したのとは対照的である。

### 日本版CIAは機能していない

残念ながら、現代の日本もそれほど大きな違いはない。各省庁のうち目立ったインテリジェンス機能を有するのは、外務省（国際情報統括官組織など）、防衛省（情報本部など）、警察（とくに公安警察）、公安調査庁であり、それぞれに任務遂行に必要な情報を集め、分析している。これらの情報組織は、全体として「インテリジェンス・コミュニティ」と呼ばれる。特殊工作、スパイ活動を行なえないなど戦前よりも制約がある面はあるが、政府全体では、相当のインテリジェンスが生産されているものとみられる。

問題は、政策決定の中核である官邸を支えるインテリジェンス体制にある。各情報組織のもつインテリジェンスを包括的に集約し、それらを評価したうえで、官邸に報告する体制はきわめて貧弱だ。いちばん肝心なところに不備があるのである。一応、官邸には、インテリジェンス・コミュニティを取りまとめ、調整するために「内閣情報調査室（内調）」と「合同情報会議」が置かれている。一見すると、日常的に官邸に情報集約し、分析・評価を行なう体制が整っているようだが、どちらも本来の機能を果たしているとはいえない。

まず内調であるが、内閣の重要政策に関する情報収集・分析について各省庁と「連絡調整」できるだけで、外務省や防衛省にインテリジェンスを出させる強制力をもたない。ト

ップの内閣情報官は次官級だが、特定組織（警察）が支配する組織（内調）に情報を出すことに他省庁は消極的である。事実、次長を除く内調の重要ポストは、内閣情報官以下、警察出身者が占めている。かといって、OBの話を見ると、親元の警察も情報を出したくないようである。出向組が半数以上を占め、総勢200名に足らない組織なので、自前で広範にわたる情報を収集し、分析する体力に欠ける。日本版CIAという創設時の理想からは程遠い。

2006年4月には、警察出身の三谷氏が、三段跳びの抜擢で内閣情報官に就任した。拉致問題を重視する安倍官房長官（当時）の意向ともいわれ、多少の改善は期待できる。近年は中堅出向者の質も向上していると聞く。だが、警察の得意な拉致やテロなどはともかく、それ以外の幅広い外交・安全保障問題に関して、インテリジェンス・コミュニティをまとめる内調の力量がどこまで向上するか、疑問視する向きも少なくない。

他方、合同情報会議は二週間に一度、一時間程度開催されている。事務の内閣官房副長官を議長に、インテリジェンス・コミュニティの局長クラスが一堂に会する。だが、実態は意見交換の場というところのようである。モデルになった英国の合同情報委員会と違って専属のスタッフは置かれず、インテリジェンスを持ち寄って、分析し、情勢判断する、というものではない。

では、首相や官房長官、官房副長官には情報が集まってこないのかというと、さすがにそうではない。各省庁がこれだと思うインテリジェンスは、内調や合同情報会議を経由しないで、直接上げられる。重要問題であれば、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。

それでよいのではないかと思うかもしれない。だが、各省庁がバラバラに上げてくるインテリジェンスや生情報が、どの程度信頼でき、どれだけ重要なのか、多忙を極める首相や官房長官・副長官に十分な評価、判断を下せるであろうか。それに、独ソ戦の例で見たように、自分が強くコミットする政策に関するインテリジェンスを中立的に評価するのは困難である。そこまで極端な歪曲はなくとも、断片的な情報に隠された予兆や好機を見逃す可能性は高い。各省庁の側も、官邸側の負荷を考慮して、上げる情報を絞り込むであろうし、そうなると確証がもてない段階での報告は見合わせられがちになる。ちょっとした予兆は見逃されやすくなる。

話題の小説『ウルトラ・ダラー』では女性の官房副長官が、自ら英国情報部の諜報員と差しで渡り合い、あまつさえ内通の疑いがある外務審議官の身边を洗おうとする。小説としてはそのほうがスリリングだが、現実には、政策サイドがインテリジェンス活動に直接携わることには問題が多い。

### セクショナリズムの壁

インテリジェンス・コミュニティをまとめて官邸を支える体制が確立しづらいのは、根強いセクショナリズムのためである。各情報組織は、予算や能力評価をめぐる競争関係にあるので、縄張り意識が横行しがちである。最近のインテリジェンス機能強化の動きをめぐるでも、早速関係省庁が水面下で腹の探り合いやさや当てを始めていると仄聞する。当人は、省益を守るという意識ではなく、自分たちが主導するほうが国のためになると考え

て行動しているのだろうが、第三者からは、結果的に「省益あって国益なし」の構造が回復されていると見えてしまう。

セクショナリズムは、情報組織間の情報共有を妨げる元凶でもある。各情報組織とも、他組織に自分の手許にある生情報やインテリジェンスを提供することにそれほど積極的ではない。また、後述するように、情報保全の体制が十分整備されていない現状にあることから、異なる情報組織のあいだだけでなく、同じ組織の違うセクションのあいだでも、情報を出さないことがよしとされがちである。

情報関係者からは、情報漏洩を防ぐには必要以上に情報共有などしないことだ、との発言がしばしば聞かれる。たしかにそういう面は否定できない。情報に触れる人間を少数に限っておけば、漏洩が起きたときの調査は簡単である。また、サードパーティ・ルールというこの世界特有の掟もある。提供されたインテリジェンスを、第三者に渡したり公表したりする場合には、提供してくれた相手に許可をとらなくてはならない。このルールを他の省庁は守らないのではないかと、という不信感が本来的に生まれやすい世界ではある。

だが、国際テロ、大量破壊兵器拡散といった、とらえにくい脅威を扱うには、個々の情報組織の能力には限界がある。最終的なインテリジェンスだけでなく、生情報も含めて共有し、突き合わせれば、見えないものが見えてくるようになる。情報共有がなければ、洞察を得る機会を失われてしまう。

### 防諜体制を整備せよ

もちろん、他組織から情報が漏洩する可能性が高ければ、いくら情報共有の旗を振って

も、責任感ある情報組織ほど応じようとはしないだろう。政府全体として情報保全を確立することは情報共有の大前提である。現状では、わが国の情報保全体制は十分ではない。数年前、防衛庁の三等海佐が、ロシア大使館付武官に情報を流したボガチョンコフ事件があった。この三佐には自衛隊法違反で懲役10カ月の判決が下ったが、ちょうど同じ日に、偽タバコの密輸で懲役1年2カ月というニュースが流れた。日本ではタバコの密輸のほうに国家機密の漏洩より罪が重いのか、と内外の情報関係者はあきれかえったという話がある。

情報保全の法律では、「日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法」が、米国から提供される情報に関して懲役10年以下の罰則を規定しており、最も厳しい。2002年11月に改正された自衛隊法でも、防衛秘密に関して、閣僚等を含む国家公務員や民間業者等を対象に懲役5年以下の罰則が規定された。

だが国家公務員一般の守秘義務違反に関しては、国家公務員法第100条が懲役1年以下の罰則を設けている程度である。しかも、これは特別職には適用されないのだから、政治家には原則縛りが無い。閣議で機密保全について申し合わせしているが、やや心もとない。本来いちばんインテリジェンスを利用して政策を立案・実行すべき大臣や副大臣には、当然厳格な保秘義務が課されてしかるべきであろう。

情報保全は、内部からの情報漏れを防ぐことであるが、外部から内部に浸透して情報を盗んだり、操作したりする工作活動に対抗する防諜（カウンターインテリジェンス）の体制も弱い。防諜については、戦前の国防保安法などのイメージから、とくにタブー視され

がちである。1980年代にスパイ防止法制定の動きがあったが、一部メディアなどが強硬に反対し、特定勢力との結びつきが指摘されたこともあって、その後同様の試みは途絶えてしまっている。

だが、日本が手をこまねいていても、他国が遠慮してくれるわけではない。北朝鮮関連だけでも、これまでに約50件のスパイ事件が摘発されている。上海の日本総領事館員が、中国の情報当局から外交機密の提供を強要され自殺した事件は、日本が中国の諜報活動の対象になっている冷厳な現実を白日にさらした。冷戦期には、日本の政界にエージェントを送り込んでいたレフチェンコ事件など、ソ連による大型のスパイ事件がわが国を震撼させた。冷戦は終わったが、ボガチョンコフ事件などロシアによる対日スパイ事件も途絶えていない。

これでは手の内を覗かれながらトランプをしているような状態を続けているようなものである。マジックミラーで、こちらからは相手は見えないのに相手からはこちらが見えている状態ともいえる。保全・防諜体制が弱ければ、どれだけインテリジェンス機能を高めても、かえって害が大きいとの声もある。

### 大掛かりな組織は要らない

以上をまとめると、わが国のインテリジェンス体制の本質的欠陥は、第1に、国家の最高レベルでの意思決定を行なう首相や内閣に、集約・評価を経たインテリジェンスが届くようになっていないこと、第2に、情報組織間で情報共有が活発でないこと、第3に、機密の漏洩やスパイの侵入を防ぐ手立てが弱いこと、にある。これらが解決しなければ、相当

の政治的資源を注いで対外情報機関をつくり、インプットを豊かにしても、十分生かされることはないのではないか。以上3つの課題の解決こそがインテリジェンス改革の「本丸」と私は考える。

では何をしたらよいか。PHP「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会の提言は以下のとおりである。第1の点については、情報組織を抱える各省庁が一堂に会する合同情報会議を強化すべきである。モデルである英国の合同情報委員会に倣って、専属の優秀な評価スタッフを置き、各省庁が有するすべての情報にアクセスできるようにする。そして、重要問題についてのインテリジェンス評価作成の任務を付与するのである。首相や閣僚など政府高官は、集約・評価を経たインテリジェンスをもとに政策を立案し、実施できるようにする。

第2の点については、まず情報組織間で相当規模の人事交流を実施する必要がある。米国のように他の情報関連組織への出向を昇進の条件とし、分析官レベルだけでなく、課長クラス以上も人事交流の対象にしてしまうことである。インテリジェンス・コミュニティ内を行き来しながらインテリジェンスに特化してキャリアを積めるようになれば、コミュニティ全体を見渡す視座を備えたプロが育ち、風通しも自然とよくなり、情報共有は活発になっていくであろう。外から隔絶したオンライン・ネットワークでインテリジェンス・コミュニティを結ぶ、といった技術革新も必要だろう。

第3の点については、まずは機微な情報を扱う者に限って適用される厳格な保全規則を確立し、関係者に継続的なセキュリティ・クリアランスを実施するようにすべきだろう。

保全や防諜についての立法化は望ましいが、国民の理解を得ながら中長期的に実現すればよい。その場合も、国民全体を監視するようなものは必要なく、秘密の範囲や対象者をできるだけ限定するような法整備を行なうべきだろう。そのときまでには、国民の権利が不当に侵害されていないかを含めて、国会が国のインテリジェンス活動全般を監視する体制を整えておく必要がある。

以上の改革には、大掛かりな組織改編や立法・予算措置は要さず、早急に断行することが望まれる。だが、そのためには、首相はじめ政治指導者が、これだけは譲れないという確たる認識をもち、リーダーシップを発揮する必要がある。有事法制整備や自衛隊のイラク派遣など、安全保障政策に転換をもたらした小泉首相であるが、インテリジェンス機能の強化についてはそれほど熱心ではなく、今後の政権の宿題になりそうである。

古今東西究極の戦略書とされる『孫子』の最後の部分は、インテリジェンスの重要性を説いた「用間篇」である。そのなかに「惟名君・賢将のみ能く上智を以て間と為す者にして、必ず大功を成す」との1文がある。翻案すれば、優れた指導者だけがインテリジェンスを使いこなして、大きな事業を成し遂げることができる、ということになる。宰相には、自前のインテリジェンス体制を備えた「普通の国」への一步を踏み出す人物を得たいものである。

\* PHP「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会による提言の詳細は、PHP総合研究所のホームページ

([http://research.php.co.jp/research/foreign\\_policy/policy/post\\_14.php](http://research.php.co.jp/research/foreign_policy/policy/post_14.php)) をご覧ください。