

日本政府の情報機能（第1回） ～その課題と機能強化への処方箋を考える～

市ヶ谷台論壇 会員
齊藤 敏夫

序 論（問題提起と本論考の構成）

本論考は、日本政府の情報機能の現状を分析・評価して、その課題が何であるかを明らかにし、機能強化に向けた改革が必要であるとすれば、どのような改革の処方箋を提示し得るのかを論ずるものである。ここでいう情報機能とは、外国等に関する各種データや情報（インフォメーション）を収集し、それらを処理・解析して、分析・評価の上、政策判断や意思決定に資する情報（インテリジェンス）を作成し、それを必要とする者（カスタマー）に提供する手順・仕組みという意味である。

日本政府の情報機能の強化は、政府内外において議論され、提言・報告がなされてきた¹。特に、2000年代に入り、2001年9月の米国における同時多発テロ事件の発生を契機として、また、厳しさを増す日本を取り巻く安全保障環境に対応するため、政府の情報機能の課題や取るべき施策について論じられるようになった。

2013年（平成25年）12月17日、政府は、日本の安全保障に関する戦略文書である「国家安全保障戦略²」（以下「安保戦略」という。）を、国家安全保障会議（NSC）決定及び閣議決定文書として初めて定めた。安保戦略は、「我が国の安全保障³」の基本方針を示すため策定されたものであるが、「我が国の能力・役割の強化・拡大⁴」施策のひとつとして、「情報機能の強化」を独立した項目として記載している。ここで、その全文を紹介しよう。

「国家安全保障に関する政策判断を的確に支えるため、人的情報、公開情報、電波情報、画像情報等、多様な情報源に関する情報収集能力を抜本的に強化する。また、各種情報を融合・処理した地理空間情報の活用も進める。

さらに、高度な能力を有する情報専門家の育成を始めとする人的基盤の強化等により、情報分析・集約・共有機能を高め、政府が保有するあらゆる情報手段を活用した総合的な分析（オール・ソース・アナリシス）を推進する。

加えて、外交・安全保障政策の司令塔となるNSCに資料・情報を適時に提供し、政策に適切に反映していくこと等を通じ、情報サイクルを効果的に稼働させる。

こうした情報機能を支えるため、特定秘密の保護に関する法律（平成25年法律第108号）の下、政府横断的な情報保全体制の整備等を通じ、カウンターインテリジェンス機能を強化する。⁵」

上記文書の「情報サイクル」とは、一般的に、情報を必要とする者（カスタマー）からの情報要求に応えるため情報機関が行う、計画・指示、収集、処理・解析、分析・作成、配布（提供）、及び評価・フィードバックの6段階の循環する情報活動をいう。日本政府は、この安保

戦略の「情報機能の強化」の項で、情報サイクル各段階における機能強化やカウンターインテリジェンス機能の強化を唱えている。これからも読み取れる様に、少なくとも安保戦略の策定当時、政府は、情報機能の現状が不十分であると認識しているものと考えられるのだが、では、具体的にどのような機能が不十分であり、どのような目標を持ちそれに向けてどのように強化したいと考えていたのであろうか。

日本政府が政府内の情報機関の連合体を「情報（インテリジェンス）コミュニティ」と呼ぶようになって久しい。日本の同盟国や友好国政府には、当該国政府の情報コミュニティの概要や各情報機関をワンストップで案内するインターネット上のホームページが存在する⁶。日本政府の場合、例えば、内閣官房内閣情報調査室のホームページは「内閣のインテリジェンス体制」を概説しているものの、情報活動の実施要領やコミュニティ所属の各情報機関を案内する内容とはなっておらず⁷、国民への説明責任を果たすという観点からは、更なる工夫が必要ではないかと考えられる。現状の情報機能に関する課題と情報機能の強化に向けた具体的な施策やその実施状況が必ずしも明らかにされていないこともあり、日本政府の情報コミュニティ内で、果たして本当に課題が共有され、具体的で整合性のとれた施策が行われているのか、という疑問が生起する。

日本政府の情報機能の強化に関する過去の提言・報告書では、専ら、官邸（内閣官房）における情報機能の強化を取り扱っているが、いくつか重要だと考えられる論点が提示されていない。例えば、政府の情報コミュニティ全体の視点からの機能強化については必ずしも述べられていない、人的情報、公開情報、電波情報、画像情報等シングルソースの情報機関（部局）と総合的な分析（オール・ソース・アナリシス）を行う情報機関（部門）との相互連携等につき論じられていない、シングルソース情報の情報コミュニティ内での共有について言及がない、重大緊急事態や有事における情報活動のあり方について論じられていない。また、カウンターインテリジェンス機能については、過去の提言・報告書では、情報や重要資産（人、施設等）の保全是論じられているが、カウンターインテリジェンス・コミュニティ構築の必要性やカウンターインテリジェンス機関と法執行機関の分離の必要性等の検討課題が論じられていない。更に言えば、業務の性格上保全是要する情報機関の活動を、情報機関の外から監察・監視する体制についても論じられていないところである。

このように、依然として、日本政府の情報機能の強化を検討するに当たり、総論レベルで指摘すべき課題が残っており、本論考では、これらの課題を含め、過去の提言・報告書で指摘されて来なかった課題にも言及し、現状を分析・評価していくこととする。そして、①なぜ、日本政府の情報機能の強化が図られて来なかったのか、②どうすれば、情報機能の強化が図られ得るのか、という設問に対して回答を試みることにする。日本を取り巻く安全保障環境は、様々な課題や不安定要因がより顕在化・先鋭化してきており、一層厳しさを増している。本論考は、この様な安全保障上の脅威の高まりに備え、日本政府の適時・的確な政策判断や意思決定を支えるためには、政府の情報機能をどのように改革し、機能強化を図って行くべきかを論ずることとする。

本論考で扱うテーマは、「日本政府の情報機能」を対象とする広いものであり、かつ、その内容も各分野に及ぶことから、今回を含め10回に分けて⁸市ヶ谷台論壇に掲載して頂くことを考えているが、ここで、本論考の全体構成を予め述べることにしたい。

日本政府の情報コミュニティにおいて、インフォメーション、インテリジェンス、カウンターインテリジェンス、情報サイクル、カスタマー等の基本用語を定義し用語集を作成しているかは不明であり、少なくとも公表されたものはない。そのため論者によって言葉の使い方が異なることがあるので、情報分野を扱う他の論考と同様に、第1章冒頭では基本用語の定義から始め、情報機能の概要につき解説する。詳細な解説は割愛するが、情報要求と情報サイクル、カウンターインテリジェンス機能について、その内容を解説するとともに、政策・運用部門と情報部門との分離と接続について論ずる。

第2章では安保戦略の「情報機能の強化」の項に記載されている内容を手掛かりに、そこから読み取れる日本政府の情報機能に関する現状認識や疑問・課題を提示し、また、先行研究や政府の提言・報告書の内容を分析の上、未指摘事項だが重要な論点だと考えられる事項を述べる。併せて、情報機能の現状に鑑み、機能が不十分で改善・強化に向け検討すべきその他の諸点につき、指摘する。

第3章では、「なぜ、日本政府の情報機能の強化が図られて来なかったのか」という設問に対して、情報コミュニティ全体の視点を踏まえ、回答を試みる。仮に課題の共有が図られているとしてもそれが改革に進まない構造的な要因を考察する。また、モノ・ノウハウの視点のみならず、カネ（予算・執行）及びヒト（採用・人事管理）の観点からも、機能強化が図られて来なかった背景・原因につき探究する。

第4章では、「どうすれば、情報機能の強化が図られ得るのか」という設問への回答に取り組む。2014年1月内閣官房に国家安全保障局が発足し、また、同年12月に、特定秘密の保護に関する法律（平成25年法律第108号。以下「特定秘密保護法」という。）が施行され、情報要求の面、情報提供（共有）の面で改善が進みつつあるとの見方もある中、今後、日本政府の情報機能の強化や情報コミュニティの進展に資するよう、改革の方向性、改革案の検討・策定のための方策、改革実施の要諦等、機能強化に向けた施策の提言を試みてみたい。

なお、本論考では、各国政府の情報コミュニティのうち、日本の同盟国である米国、友好国であるオーストラリア等の例を適宜参考にしている。これらの国は、インターネット上でホームページを開設し、自国政府の情報コミュニティの現状につき情報提供している。本論考では、日本政府の情報コミュニティを米国政府やオーストラリア政府の情報コミュニティと比較して細部論ずることはしないが、日本政府の情報機能の課題を論ずるに当たり、適宜、米国等の情報コミュニティの例を参考にすることとしたい。

本論考の要旨

本論考全体の要旨を予め述べておくこととしたい。言葉の説明を含む具体的な解説をする前に要旨を記載することから、不明な点等が多々あるかと思われるが、次回以降第10回までに至る本編をお読み頂くことにより、具体的な内容を理解して頂けるものと期待する。

本論考は、日本政府の情報機能の課題を指摘するとともに、情報機能の強化が図られて来なかった背景を考察するものである。更に、政府の情報機能の強化が図られ得るようにするための方策を、主として、米国政府の情報コミュニティの制度等を参考にして、改革の方向性、改革案の検討・策定のための方策、改革実施のための要諦等を論じている。

日本政府の情報機能に関する課題は広範囲に亘り、かつ、複合的である。それを理解するためには、カスタマーと情報要求、情報部門と政策・運用部門（法執行部門を含む）の分離と接続、情報サイクル（計画・指示、収集、処理・解析、分析・作成、配布、評価・フィードバック）、総合分析機関とシングルソース情報機関の分離と連携、重大緊急事態や有事における情報活動（軍事情報機関と非軍事情報機関との関係）及びカウンターインテリジェンス活動という切り口・視点から、同盟国や友好国政府の情報機能や情報コミュニティを参考にしつつ、日本政府の情報機能の現状を考察することが必要である。そして、課題の共有が図られるのであれば、「正確で総合的で適時な外国等に関する情報をカスタマーに提供する」という情報機関の任務を果たすための改革案が見えて来るであろう。

まず、情報のカスタマーは、官邸首脳、国家安全保障会議（NSC）及び内閣官房の政策部門だけではなく、政府内の安全保障に関する政策判断及び意思決定に携わる責任者及びそのスタッフ全員もカスタマーであることを認識する必要がある。もちろん、前者は優先すべきカスタマーではあるが、例えば、外国領域での活動を含め部隊運用や国際テロ対策を担当する部局の責任者やそのスタッフもカスタマーとして、自分たちの意思決定に資する戦術・戦域レベルの信頼すべき情報が必要であり、彼らにも適時・的確な情報が提供され得る制度設計がなされている必要がある。

情報部門と政策部門の分離と接続は、過去日本政府（内閣官房）がまとめた文書に言及されてはいるが、情報機関のうち幾つかの機関は、情報活動を担う部署とそれ以外（政策や運用）の部署を組織上も情報通信システムや施設の面でも分離していない。政策部門の影響を受けない客観的な情報プロダクトを作成するためだけではなく、秘匿を要する情報や重要資産（人、情報通信システム及び施設）の保全を図るためにも、情報部門と政策・運用部門は、政府の在外公館内を含め、分離すべきである。カウンターインテリジェンス活動が不十分なままでは、政府の情報機能の強化を図ることは困難であろう。

情報サイクルについては、次に掲げる項目に分けてその課題と改革の方向性を述べる。

まず、計画・指示（情報作成計画の立案及び関係機関（部署）への収集等の指示）については、それが円滑に行われるためには、当該事務に関与する職員には経験・ノウハウが求めら

れる他、情報（インフォメーション）収集能力の強化等への取り組みも必要であり、計画・指示業務は一朝一夕には改善しない課題である。緊急時の対応を含め、着実な改善に向けての取り組みが求められる。

収集及び処理・解析については、シングルソース情報毎に提起すべき課題と改革の方向性を簡潔に述べる。

公開情報（OSINT）については、各情報機関の関心事項の相違もあり、それぞれの機関で収集し分析することが適切であるが、公開情報の効率的収集要領や作成された公開情報の共有が十分に行われていないのであれば、各機関の事務の無用な重複をさけるために、共有のための体制を整えるべきであろう。

人的情報（HUMINT）については、現状は各機関がそれぞれの情報関心に応じ、必ずしも関係情報機関間の調整もなく、また、防衛的カウンターインテリジェンス活動が不十分な中、収集活動を行っているのではないかと危惧される。人的情報の収集活動の大部分は、一般の外交官や駐在武官等の公の大使館員により行われる。通常的外交交渉における政府首脳同士又は事務方同士の意見交換等により得られるインフォメーションも人的情報である。更に、同盟国や友好国の情報機関との意見交換から得られる情報も受け手側（我が方の情報機関）から見ると人的情報として分類されるものもあろう。このような人的情報は、特に安全保障に関するものについては、情報コミュニティ内で共有されるべきであろう。現状は不十分であり改善すべき余地があると考えられる。安全保障に関する人的情報の共有と収集活動の調整、併せて防衛的カウンターインテリジェンス活動に課題がある。在外公館における情報活動を専従で行う部署と一般外交事務を行う部署とは、人、施設及び情報通信システムに関し、更には経費についても分離する必要があるであろう。

信号情報（SIGINT）、地理空間情報（GEOINT）（画像情報（IMINT）を含む。）及びマシント（MASINT）については、いずれも技術的手段を用いて収集する情報である。それぞれのシングルソース情報に関する収集及び処理・解析に係るシステムは、規模が大きく、かつ、高い技術レベルが求められる。宇宙の開発・利用、収集及び処理・解析のそれぞれの分野で専門技術者の確保・養成が必要不可欠である。初度経費だけでも一プロジェクト当たり数十億から数百億円規模に上る場合がある。また、収集能力や処理・解析能力に関する技術・ノウハウは秘匿度が極めて高く保全が必須である。こういった事情から、同盟国や友好国のこれらシングルソース情報、特に信号情報や地理空間情報については、総合分析機関とは切り離してそれぞれ独立したシングルソース情報機関として設置されている。日本政府の場合、①信号情報機関として独立していない、②地理空間情報については、情報本部画像・地理部と内閣情報調査室内閣衛星情報センターの二機関（部署）が併存している、③未配備の信号情報収集衛星を含め、情報分野における宇宙の開発・利用を担う専門組織がない、④マシントについては、それを統括して担当する部署が、例えば防衛省情報本部に置かれていない等課題が多く、組織の見直しを含めそれら課題への取り組みが必要であろう。その際、同盟国や友好国の情報機関との協力関係（特にシングルソース情報レベルの協力関係）の増進が図られ易いように配慮すべきであろう。

分析・作成については、シングルソース情報が情報コミュニティ内において所要の内部規定に基づき共有されているか、各総合分析情報機関（部署）に所属する分析官がアクセスできるデータベースが構築されているか、分析力・洞察力のある分析官を確保・育成しているか等、この分野も課題が多いものと推察する。分析官要員の採用や育成、補職管理等については、特に分析部門の人数が少ない機関の場合、当該組織の中だけで行うことは困難を伴う。分析部門の規模が大きい組織への出向や分析以外の例えば収集や解析部門の仕事の経験など、分析要員の人事管理は情報コミュニティ全体で取り組むべき課題であろう。

配布と評価・フィードバックについては、例えば、原則2週間に一度の頻度で開催される国家安全保障会議（NSC）のいわゆる四大臣会合では、その大半が情勢報告及び質疑に充てられている。NSCへの情報プロダクトの提供は、内閣官房の総合分析情報部門からに限らず、外交関係の総合分析部門や防衛関係の総合分析部門からも行われる必要があり、現に一部実施されているものと推察する。総理及び関係大臣や彼らのスタッフが、常日頃、種々の観点からの最新の情報プロダクトに係る報告を受けていることは、安全保障に関するタイムリーで適切な政策判断や意思決定を行うためには必要不可欠である。また、四大臣会合のメンバーから、情報プロダクトに対して、コメントや質問、更なる情報要求がなされているのであれば、四大臣会合及びそれを支える事務方の国家安全保障局（NSS）と情報機関との提供（配布）と評価・フィードバックとの相互作用が働いているものと理解できる。一方、幾つかの省庁の政策・運用部門と情報部門との相互作用については、依然、情報の共有や配布等のための保全対策がなされたイントラネットシステムの整備が遅れている等課題があり、改善が求められる。

重大緊急事態や有事（武力攻撃事態、存立危機事態等）の際、情報コミュニティとしての情報活動をどのように行うべきかについては、重要な課題である。24時間体制で、刻々と変わる情勢を把握し、適切な政策判断や意思決定に資する適時・的確な総合分析情報を政府首脳やNSC（NSS）を含むカスタマーへ提供するためには、おそらく現在の体制では対応困難であり、防衛（軍事）情報機関を柱にどのような情報業務の態勢とすべきか、カウンターインテリジェンス活動の態勢と併せて、検討すべきであろう。

カウンターインテリジェンス活動は、自国及び自国の国益にとって脅威となる外国等の情報活動を特定し対処することである。この活動が不十分であれば、日本政府の情報機能は、常に危うい状況に置かれていることとなる。まず行うべきことは、脅威となる対象国等（情報機関、団体、人）の情報活動を特定することであり、その収集対象は、対象国等が行っている人的情報の収集主体となる人、その者が関わっている組織やそれらの活動状況だけではない。対象国等の領域に所在する固定の信号情報や地理空間情報の収集拠点・施設、更には移動体である有人・無人の情報収集機、情報収集艦（潜水艦を含む）、各種情報収集衛星等の活動状況も、カウンターインテリジェンスに関する収集目標となる。このようなカウンターインテリジェンス収集活動を十分行う必要がある。また、情報部署とそれ以外の部署（政策・運用等）とを、人、施設、情報通信システム等の面で分離がなされていないのであれば、分離

すべきであろう。更に、カウンターインテリジェンスを共有し諸活動の調整を行うためのカウンターインテリジェンス・コミュニティを構築する必要がある。日本政府のカウンターインテリジェンス分野においても同盟国及び友好国との協力関係の強化や情報交換が必要であるが、各機関が未調整のまま個別に行うのではなく調整し整合性を図る必要がある。

日本政府の情報機能の課題は、上記に加え、予算や事業の調整・取りまとめがなされていないという課題、採用及び人事管理上の課題、情報業務に関する監察やコンプライアンスに関する監視機能が欠落していること等が上げられる。これらについても対策が必要である。

日本政府のNSCは日本の安全保障に関する政策判断・意思決定の最高位の審議機関である以上、情報のカスタマーとして、また、国家安全保障に関する重要事項を審議する機関として、NSCが主導して政府の情報機能のあり方について課題を共有し、NSC自らが改革案を審議することが必要であろう。そのためには、NSC議長（内閣総理大臣）は、NSC議員の中から政府の情報機能を担当する者（国務大臣）を任命し、その者（NSC議員である国務大臣）を長とし、政府外の有識者及び情報業務経験者のうち適任者（保全情報にアクセスできるクリアランス保持者）で構成される「情報機能強化検討委員会」をNSCの下に設け、当該委員会が個々の情報機関の利害を離れ情報コミュニティ全体の視点から、情報機能の強化に向けて課題を整理し改革のための成案を策定することが望ましい。そして、当該委員会が策定する改革案は、NSCの場で審議され、合意を得た施策については、政府内の所要の手続きを経て当該施策を決定し実施に移されて行くべきである。このような施策の大部分は、必ずしも法律改正を要することなく、政府部内の意思決定で実現可能であろう。

情報担当の国務大臣（NSC議員）の下には、同大臣を補佐する常設の事務局が置かれ、その事務局は、同大臣が行う情報コミュニティの統制・調整事務の補佐、予算・事業等の調整・取りまとめ等の事務を担う、との案が検討されよう。一方、情報コミュニティの外に、業務監察及びコンプライアンスを監視する部外有識者で構成される役員会を設置する、そして、国会においては、行政府の情報コミュニティによる情報活動を監視する情報監視委員会を設置する等の施策が考えられる。

情報機能というテーマは、全般的に保全措置が必須の分野であり、そのため関係者が限られていることから、政府の情報機能の全体概要を理解し、その課題を把握の上、共通の目標に向けてどのような改革を策定し実施に移していくのか等について、その取り組み方には工夫を要する。課題について正しい認識を持ち、NSC主導の下、保全措置と国民への説明責任に配慮して、関係者が精力的に取り組むことが必要である。

情報機能の強化は、多発する国際テロリズムや厳しさを増す安全保障環境に対応するため、政府が取り組むべき重要課題である。とりわけ、伝統的脅威（軍事的脅威）から日本の領土・領域及び国益を守るための安全保障政策及び意思決定を支える情報機能の強化は喫緊の課題であり、英知を結集させて情報コミュニティ全体の視点から必要な改革を進めることが求められる。

次回（第2回）に続く

¹ 情報機能強化に関する報告書等で主なものを列挙すると次の通り。

安全保障と防衛力の整備に関する懇談会『「安全保障と防衛力の整備に関する懇談会」報告書』内閣官房、平成 16 年 10 月

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』外務省、平成 17 年 9 月
自由民主党政務調査会国家の情報機能強化に関する検討チーム『国家の情報機能強化に関する提言』自由民主党、平成 18 年 6 月

PHP「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会『日本のインテリジェンス体制 変革へのロードマップ』株式会社 PHP 総合研究所、平成 18 年 6 月（以下「2006 年 PHP 報告書」という。）

情報機能強化検討会議『官邸における情報機能の強化の方針』内閣官房、平成 20 年 2 月（以下「官邸情報機能強化方針」という。）

² 「国家安全保障戦略」（平成 25 年 12 月 17 日国家安全保障会議及び閣議決定。以下「安保戦略」という。）は、昭和 32 年 5 月 20 日、岸信介内閣において決定された「国防の基本方針」（国防会議及び閣議決定）に代わるものとして定められた。

³ 安保戦略には、「我が国の安全保障」の定義を明示していないが、法律レベルで規定したものとして、特定秘密の保護に関する法律（平成 25 年法律第 108 号。以下「特定秘密保護法」という。）第 1 条に、我が国の安全保障を「国の存立に関わる外部からの侵略等に対して国家及び国民の安全を保障することをいう。」と規定している。

⁴ 安保戦略 12 ページ。

⁵ 安保戦略 16 ページ。

⁶ 各国情報コミュニティのワンストップ・ホームページは次のとおり。（最終検索日：2018 年 10 月 10 日。以下参照 URL に係る括弧内の日付は最終検索日を示す。）

米国情報コミュニティ HP (<https://www.dni.gov/index.php>)

豪州情報コミュニティ HP (<http://www.australia.gov.au/information-and-services/security-and-defence/national-security/security-intelligence>)

英国情報コミュニティ HP (<https://www.gov.uk/government/organisations/national-security>)

⁷ 内閣情報調査室のホームページでは、「内閣のインテリジェンス体制を第一に支えているのは、官邸直属の情報機関として、内閣の重要政策に関する情報の収集・集約・分析を行う内閣官房内閣情報調査室です。」と紹介している。

(<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jyouthoutyousa/taisei.html>)（2018 年 10 月 10 日）

⁸ 10 回分の構成を章節レベルで整理すると、次のとおり。

（第 1 回）序論及び本論考の要旨

（第 2 回）第 1 章 情報機能の概要 第 1 節 基本用語、第 2 節 情報機関の任務、第 3 節 情報サイクル、及び第 4 節 主要情報源

（第 3 回）第 1 章 第 5 節 カウンターインテリジェンス、第 6 節 政策・運用部門と情報部門との分離と接続

（第 4 回）第 2 章 日本政府がいう「情報機能の強化」とその課題 第 1 節 情報機能の目的及び情報のカスタマー、第 2 節 情報要求及び情報サイクル、及び第 3 節 情報収集及び処理・解析

（第 5 回）第 2 章 第 4 節 地理空間情報

（第 6 回）第 2 章 第 5 節 分析・作成

（第 7 回）第 2 章 第 6 節 カウンターインテリジェンス、第 7 節 先行報告書等で取り扱われていない課題・論点

（第 8 回）第 3 章 情報機能の強化が図られて来なかった背景（第 1 節 保全意識と保全体制の不備、第 2 節 カウンターインテリジェンス活動の不備、第 3 節 情報コミュニティとしての意識の未成熟、第 4 節 予算及び事業管理上の課題、第 5 節 採用及び人事管理上の課題、及び第 6 節 監察機能の欠落）

（第 9 回）第 4 章 情報機能の強化が図られ得るための方策 第 1 節 課題の共有、第 2 節 改革の方向性

（第 10 回）第 4 章 第 3 節 改革案の検討・策定のための方策、第 4 節 改革実施のための要諦、第 5 節 新たな情報コミュニティと監察体制、おわりに、参考文献、略語集