

日本政府の情報機能（第4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

今回（第4回）を含め4回に分けて、第2章 日本政府がいう「情報機能の強化」とその課題について論ずる。今回は、①情報機能の目的及び情報のカスタマー、②情報要求及び情報サイクル、並びに③情報収集及び処理・解析について考察する。

## 第2章 日本政府がいう「情報機能の強化」とその課題

第2章では、まず、2013年12月の安保戦略に記載された「情報機能の強化」の記載内容を手掛かりに、日本政府が情報機能の現状をどのように認識し、どのように強化すべきと考えているのかを分析・評価するとともに、疑問・課題を提起する。

全文は序論（第1回）で示したが、第1章（第2回）で解説した「情報サイクル」の各段階等を念頭に整理して記載すると次のようになる。（段落及び下線並びに括弧書きは筆者による。）

・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。（情報機能の目的、収集、処理・解析、地理空間情報）

・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。（分析・作成、配布、共有）

・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。（情報のカスタマー、情報要求、情報サイクル、評価・フィードバック）

・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。（カウンターインテリジェンス）

上記文書は短いものであるが、第1章で解説した情報サイクル活動やカウンターインテリジェンス（CI）活動を踏まえると、簡潔ではあるがポイントは押さえたものとなっていると評価できる。もとより、この短い文書のみからでは、政府の情報機能に関する現状認識を押し量ることは困難ではあるが、主としてこの文書を手掛かりとして、また、既存の情報機能強化に関する報告書等を参考にして、政府の現状認識とそれに対する疑問・課題を、第1章で整理した情報機能に関する各論点を念頭に置き述べることにする。

## 第1節 情報機能の目的及び情報のカスタマー

安保戦略では、情報機能の目的は、「国家安全保障に関する政策判断を的確に支えるため」とある。この文書は、官邸における情報機能の強化だけでなく、政府としての情報機能の強化に言及している以上、情報のカスタマーは、国家安全保障会議（NSC）議長及び議員並びに国家安全保障局（NSS）のスタッフ等、官邸における国家安全保障に関する政策判断者等だけではない。すなわち、彼ら以外の、外交、防衛、国際テロリズム等で安全保障に関係する各省庁の政策判断者及び自衛隊や海上保安庁、警察等の部隊指揮官・スタッフも情報のカスタマーとして位置づけるべきであろう。安保戦略では、従前から内閣官房内閣情報調査室が取りまとめてきた文書と同様に、官邸における情報機能の強化の視点から語られており、政府の情報コミュニティ全体の視点には、必ずしも立っていないのではないかと懸念される。

情報のカスタマーに部隊運用に関する意思決定者及びそのスタッフも含まれていると認識するのであれば、情報機能の目的は、「政策判断を的確に支えるため」というだけではなく、運用に関する意思決定を的確に支えることも、その目的に含まれる必要があるだろう。

## 第2節 情報要求及び情報サイクル

情報要求及び情報サイクルについては、「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」と記載されており、この文章では情報のカスタマーをNSCとしている。もちろん、情報のカスタマーがNSCに限るとは言っていない以上、カスタマーはそれ以外にもいると認識しているものと解すべきであろう。

いずれにせよ、上記文書が示す様に、タイムリーな情報プロダクトがNSCに提供され、内閣総理大臣が議長として出席するNSCで当該情報プロダクトも踏まえ国家安全保障に関する重要事項が審議の上最終的な政策判断がなされ、また、提供された情報プロダクトに関しNSC（NSS）から評価・フィードバックが情報機関へ返されることによって、「情報サイクルを効果的に稼働させる」ことは出来るものと考えられる。

事実、2013年12月のNSC発足、翌年1月のNSS発足以降、NSCでは、原則2週間に一度又は随時にいわゆる四大臣会合<sup>1</sup>が開催されており<sup>2</sup>、同会合メンバーへの情報プロダクトの提供（報告）、同会合メンバーからのプロダクトへの評価・フィードバック等がなされている。また、事務局であるNSSは、総理や官房長官、NSCの情報関心、それを踏まえたNSSの政策的見地からの情報関心を情報コミュニティに対して伝達するとともに、情報プロダクトへのコメントも返すようになり、情報要求や評価・フィードバックの機能を担うようになったと伝えられている<sup>3</sup>。このことが事実だとすると、情報サイクルが効果的に稼働していると評価して良いだろう。

ただし、情報カスタマーはNSC及びNSSだけではなく、外交、防衛、経済及び国際テロリズムで国家安全保障に関与する各省庁の政策判断者や部隊運用の意思決定者及び彼らのスタッフも情報カスタマーである以上、情報を分析しプロダクトを作成しているそれぞれの情報機関毎に情報サイクルが効果的に稼働することも必要であることを指摘しておきたい。

### 第3節 情報収集及び処理・解析

情報（インフォメーション）の収集については、「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」と記載されている。更に、地理空間情報については特記されて、「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」との記述がある。

政府が、現状の情報収集能力をどのように評価しているのかは、この文書のみから読み解くことは困難であるが、「抜本的に強化する」とあることから推察するに、現状（安保戦略策定当時）の情報収集能力では不十分で課題が多いと認識していることは指摘できよう。また、第1章第4節（第2回）で解説したように、画像情報（IMINT）と地理空間情報（GEOINT）を、前者を後者の一部として記述するのではなく、それぞれ別個に記述していることから、「各種情報を融合・処理した地理空間情報」の政府としての活用が、いまだ発展途上であることが読み取れる。

情報（インフォメーション）の収集に関する個々の能力については、本論考で論ずべき対象とはしないが、情報源毎のいわゆるシングルソース・インフォメーションの収集、処理・解析、分析・作成、情報コミュニティにおける共有等のあり方については、次のとおり課題を提示し、日本政府の情報機能の現状を評価することとしたい。

第一に、シングルソース・インフォメーション（又はデータ）を収集し、それらを処理・解析して有用なインフォメーションに変換する作業を行う機関と総合分析を行う機関を組織上どのように分離し連携を図るか、という課題である。そして、第二に、各情報機関の垣根を超えた情報コミュニティにおけるシングルソース情報の共有、特に各総合分析機関への共有をどのように改善すべきか、という課題である。

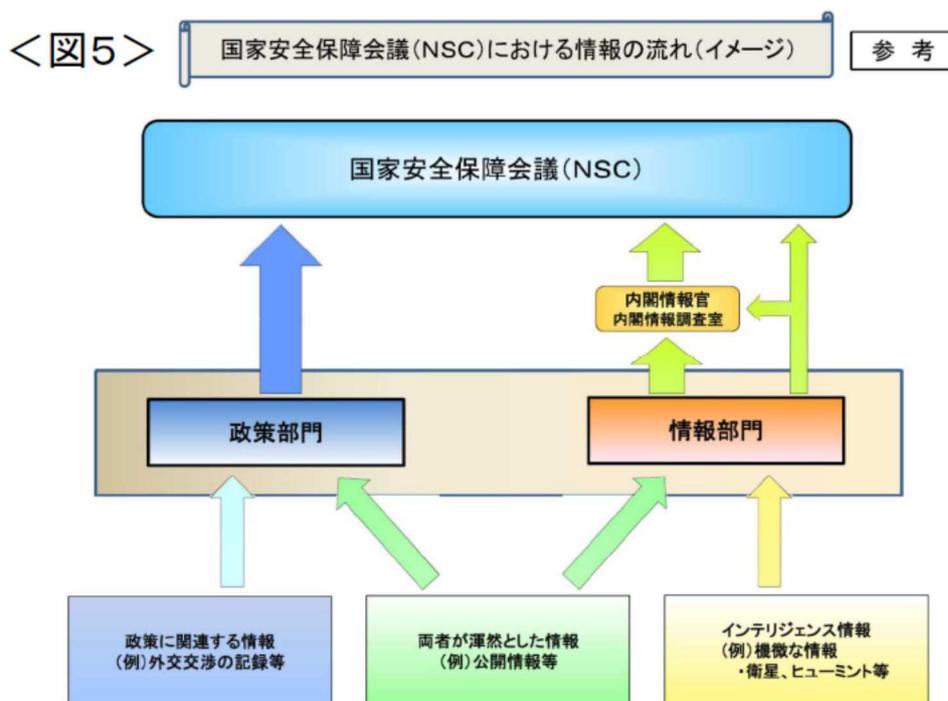
第1章第4節において、主要情報源、すなわち公開情報（OSINT）、人的情報（HUMINT）、信号情報（SIGINT）、地理空間情報（GEOINT）（画像情報（IMINT）を含む。）及びマシント（MASINT）について概説したが、そもそも、それぞれのシングルソース・インフォメーションは、日本政府の既存の情報機関のうちどの機関（部署）で収集し処理・解析しているのだろうか。そして、上記二つの課題を踏まえて、現状を個別に評価していくこととしよう。

#### （1） 公開情報（OSINT）

公開情報については、各情報機関がそれぞれの情報関心事項に応じて、国内外を問わず、新聞、テレビ、ラジオ、インターネット、安全保障関係の論文等を追跡調査し、必要に応じ解説等を付して外国等に関する公開情報を作成しているものと考えられる。公開情報の作成に当たり、類似プロダクトの共有を図る等して情報コミュニティにおける不要な重複は避けるようにすべきではあるが、一方で、公開情報収集機関を1か所に指定することは、それぞれの関心事項の優先度等を勘案すると、現実的ではないものと考えられる<sup>4</sup>。一方、公開されているいわゆるビッグデータから有用なインフォメーションを引き出す技術・ノウハウについては、随時情報コミュニティ内での共有を図る必要がある。

## (2) 人的情報 (HUMINT)

人的情報については、外交官や駐在武官等が入手するインフォメーションに加え、国内外において、情報機関に属する幹部や分析官等が同盟国・友好国のカウンターパート機関等との意見交換を行うことにより収集するインフォメーションや、政策部門等の本省庁幹部職員が国際会議やカウンターパートとの意見交換等を通じて先方から聴取するインフォメーションもあろう。それら収集したインフォメーションを吟味の上、有用なインフォメーションに整理して人的情報を作成することとなる。現状では、各情報機関は、それぞれの関心事項に従い情報収集はしているものの、情報コミュニティ内の人的情報の共有は限定的であると考えられる。また、外交交渉等を通じ政策部門で収集したインフォメーションが必ずしも情報部門に提供されていないのではないかと懸念される。



「国家安全保障会議の創設に関する有識者会議」(第6回会合参考資料)<sup>5</sup>

<図5>は、国家安全保障会議(NSC)発足前の2013年5月当時、NSCに対して各省庁の政策部門及び情報部門からどのように情報が提供されるかをイメージしたものである。この情報の流れ図から指摘すべき課題は、「政策に関連する情報(例)外交交渉の記録等」が政策部門から情報部門へ提供される矢印が明記されていない、ということである。実際にこの種の情報が情報部門に流れていないことはないだろうが、政策部門が収集した情報は情報部門にも提供すべきだとは認識されていないことが分かる。

外交交渉の記録等が情報部門に提供されることにより、外交交渉の相手の発言内容から、相手方が自身の情報機関からどのような情報の提供を受けているのか、我が方の情報が事前に相手方へ漏えいしているのではないか、又は相手方は偽情報を我が方に伝えているのでは

ないのか等、情報部門は新たな情報関心事項に気づき、政策部門に助言をする又は政策部門の潜在的ニーズに応えるプロダクトを作成し政策部門に提供することができる場合があろう。外交交渉の当事者は、情報部門の支援が必要であることを理解すべきであろう。

情報機関以外が収集する安全保障に関する外国等のインフォメーションを原則として情報機関へ提供することは、追加的コストをかけずに情報機関の人的情報の収集能力を向上させることにつながる。外務省や防衛省に限らず、財務省、経済産業省等の情報部署以外の部署が収集した上記インフォメーションがそれぞれの情報部署へ提供され、かつ、内部規則に則り情報コミュニティで共有されることにより、人的情報が質量ともに向上すると考えられる。

米国の情報活動を規定する大統領令（行政命令）（Executive Order 12333 United States Intelligence Activities、以下「大統領令 EO12333」という。）には、国務長官や国防長官、財務長官などは、それぞれの組織に属する情報部署の権限に加え、情報の収集、配布等の義務を課されている。例えば、国務省については、同省の情報部局である情報調査局（INR: Bureau of Intelligence and Research）の権限に加えて、国務長官は、①米国の外交政策や国家安全保障上の関心事項に関連するインフォメーションを公然と又は公に利用可能な情報源を通して収集すること、②米国外交官及び領事職から受領した報告は、可能な限り広く配布すること等を命じられている<sup>6</sup>。日本政府の人的情報活動において、このような情報収集要領を実施していないのであれば、取り入れるべきであろう。

ところで、日本政府の在外公館で勤務する職員は、他の主要国政府の在外公館の職員とは異なり、情報機関に所属し専ら情報収集活動を行う職員はいないものと思われる<sup>7</sup>。要するに、日本政府の在外公館では、情報活動を他の事務（例えば、政務班や経済班等の事務）と切り離しては管理されていない、換言すると、情報部署と情報以外の部署との分離がされていない状況にある。勿論、在外公館で勤務する大使、公使、参事官等の職位にある者や情報収集担当官等は、任国におけるそれぞれのカウンターパート等との接触により各種インフォメーションを入手しその内容を整理し、場合によっては対処方針の提言を添えた上で、公電として外務本省、関係在外公館及び関係省庁へ配布し、その一部は、各省庁の情報機関にも配布されているものと考えられる。しかしながら、彼ら在外公館職員の活動は、人的情報収集機関の外国拠点として情報収集活動を行っているというよりは、情報機関（部署）の外にいて情報機関の人的情報収集機能を代行する活動を行っているともみなすべきであろう<sup>8</sup>。

情報機関が在外公館等を拠点に人的情報の収集活動を行うのであれば、職員、施設及び情報通信システムを含め情報部署とそれ以外の部署を分離するとともに、情報収集の意図や能力、収集した情報等の漏えいや不正取得を生起させないよう、所要のカウンターインテリジェンス活動が必要不可欠である。

### （3） 信号情報（SIGINT）

信号情報（安保戦略の文書では「電波情報」と呼んでいるが、第1章第4節（第2回）でも解説したように、本論考では「信号情報」と呼ぶ。）については、防衛省情報本部電波部<sup>9</sup>が「わが国唯一の電波情報機関として、電波情報の収集整理及び解析」等に関する事務を行っている<sup>10</sup>。信号情報は、通信情報（COMINT）、電子情報（ELINT）及

びフィシント(F I S I N T)から成り、通信情報には、例えば、サイバースペース(Cyberspace)におけるデータ(インフォメーション)収集から生成されるインテリジェンスも含まれる。情報本部電波部及び全国6か所に所在する通信所が、信号情報のうちの範囲までを収集対象としているかは不明であるが、同本部電波部及び通信所以外でも、例えば、海上自衛隊の第81航空隊(岩国基地)や航空自衛隊の電子作戦群(入間基地)では、航空機による電子情報を収集している<sup>11</sup>。また、海自潜水艦による信号情報の収集活動も伝えられている<sup>12</sup>。なお、日本政府は、信号情報を収集するための衛星は保有していない。

いずれにせよ、外国等を対象とする信号情報の収集は、政府においては、主として防衛省情報本部と自衛隊関係部隊が行っている<sup>13</sup>。信号情報の収集に関しては、上述のサイバースペースにおけるカウンターインテリジェンスを含む情報収集に関する体制、同盟国・友好国との協力関係、在外公館等外国における収集拠点のあり方等、課題が多いものと推察される。また、信号情報については、収集能力、処理・解析能力等は秘匿度が高く、その保全措置が重要であるが、生成された信号情報(インフォメーションやインテリジェンス)は、政府内の各総合分析機関で活用するため、当該信号情報を簡略化する(sanitize)等して共有を図ることが必要であろう<sup>14</sup>。

#### (4) マシント(MASINT)

マシントは、技術的手段により収集して得られるインフォメーション及びインテリジェンスで画像や信号情報以外のものをいい、固定又は移動目標の位置、航跡、識別や特徴を記したものである。希ガス、放射性物質及び放射線、地震波、音響情報等がマシントに含まれる。このように、マシントというシングルソース情報の括りは、画像や信号情報以外の情報源から入手される情報の総称であるが、このようなマシント収集を行っている政府機関は、主に、防衛省・自衛隊である。米国の情報コミュニティでは、国防情報局(D I A)の Directorate for MASINT and Technical Collection が米国全てのマシント業務の中心部署となっているが<sup>15</sup>、防衛省・自衛隊には情報本部を含めそのような機能を有する部署があるとは伝えられていない。例えば、北朝鮮で核実験が行われた際、防衛省は、航空自衛隊機により、日本周辺上空で大気浮遊粉塵及びキセノンの採取を行っているが<sup>16</sup>、この活動は防衛省がマシント収集活動を行っているというよりは、上空での採取能力のある自衛隊が言わば官庁間協力として行っているものであり、測定作業は(公財)日本分析センターで実施されている。また地震波の測定は、情報コミュニティ以外の機関である気象庁が行っている。

音響情報については、海上自衛隊が永年携わっている分野である。音響情報業務としては、海流・潮流、海水温度分布、塩分濃度分布等の海象情報に関するビックデータや海底地形や海底地殻構造に関する地理空間情報(Geo Info)、更には音波伝搬状況に関する情報(インフォメーション)をデータベース化するとともに、外国等の艦艇(潜水艦及び水上艦艇)に関する音紋(各艦固有の音の特性)データの収集、処理・解析等を行っている。音響情報業務の主たる成果物は対象国の潜水艦等の動態情報(艦艇の識別、位置情報等)であり、戦術レベルの運用のための情報(インフォメーション)であるが、例えば日本の領海を潜没航行する等無害通航とは言えない潜水艦の動態情報を得た場合には、しかるべきルートを通じて防衛省首脳や総理官邸等にも情報配布されているものと推察される。何故ならば、海上警備行動<sup>17</sup>を含

む政府としての何らかの意思決定を行う必要があるからである。一方、潜水艦等の動態情報の精度を上げるためには、シングルソースである音響情報のみに頼るのではなく、信号情報や画像情報の収集手段をも活用して、当該動態情報のオール・ソース・インフォメーション化を行う必要がある場合もあろう。このような業務をつかさどる部署は、情報本部においては統合情報部であり、本部自ら収集手段を持たない音響情報の海上自衛隊からの提供については、部内の保全措置を厳重に施した上で、これを行っているものと推察される。

いずれにせよ、マシント業務に関し情報本部に専従の部署がないのであれば、それを新たに設けて、本部以外で収集及び処理・解析されたマシント（インフォメーション）を集約し有用なインフォメーションに変換・整理するとともに、マシント分野での情報収集及び処理・解析能力の向上を図るべく、収集手段・要領の調査研究や同盟国・友好国のマシント担当部局との意見交換を行う等所要の業務を進めることが望まれる。

次回（第5回）に続く

---

<sup>1</sup> 総理（及び副総理）の他、議員は外務大臣、防衛大臣及び内閣官房長官で構成され、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並びにこれらの政策に関する重要事項を審議する場（国家安全保障会議設置法第5条第1項第2号）

<sup>2</sup> 国家安全保障会議開催状況 (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyoukaigi/kaisai.html>) (2018年10月16日)

<sup>3</sup> 2015年PHP報告書、41ページ。

<sup>4</sup> 米国の情報コミュニティにおいても、各情報機関が公開情報の収集を行っている。ただし、主たる収集機関は、国家情報長官（Director of National Intelligence (DNI)）の Open Source Center (OSC) 及び国家航空宇宙情報センター（National Air and Space Intelligence Center (NASIC)）である、とされている。(<https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/what-is-intelligence>) (2018年10月16日)

<sup>5</sup> 「国家安全保障会議の創設に関する有識者会議」（第6回会合）の参考資料「国家安全保障会議（NSC）における情報の流れ（イメージ）」（平成25年5月28日）([http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ka\\_yusiki/dai6/sankou.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ka_yusiki/dai6/sankou.pdf)) (2018年10月16日)

<sup>6</sup> 大統領令 EO12333, PART 1, 1.8

<sup>7</sup> 小谷 賢「ブリーフィング・メモ 対外情報収集機能強化に関する提言」『NIDS NEWS 2015年8・9月号』防衛研究所、3ページ。  
(<http://www.nids.mod.go.jp/publication/briefing/pdf/2015/201508-09.pdf>) (2018年10月16日)

<sup>8</sup> 『平成29年度外務省政策評価書』（外務省、平成29年10月）によれば、外務省国際情報統括官組織は、「情報収集の重点事項を省内政策部門と調整した上で設定し、在外公館と情報関心を共有した」、また、「在外公館の情報収集活動の指針を明確化するため、特定重要テーマに関する会議・研修等を開催し、本省側の関心事項・問題意識を在外公館に対して提示した」としている。（同評価書392ページ）

<sup>9</sup> 組織上陸上幕僚監部に置かれていた調査別室及び全国6か所に所在する通信所は、1997年1月に防衛庁（当時）に情報本部が新設された際に、電波部及び通信所として同本部の組織に組み込まれた。（衆議院安全保障委員会（平成17年4月15日）大野巧統務大臣（防衛庁長官）答弁）

<sup>10</sup> 防衛省情報本部各部の業務(<http://www.mod.go.jp/dih/busyo.html>) (2018年10月16日)  
なお、情報本部電波部が我が国唯一の電波情報機関だとしているが、警察庁外事情報部は北朝鮮の工作活動などを対象に通信傍受を行っているとの指摘もある。（黒井文太郎『日本の情報機関』講談社2007年、120～126ページ）

---

<sup>11</sup> 海自第81航空隊 (<http://www.mod.go.jp/msdf/iwakuni/about/unit/81fs.html>)、  
空自電子作戦群

(<http://www.mod.go.jp/asdf/adc/butaisyoukai/006airtacticsdevelopment/015ATDW.html>)  
(2018年10月16日)

<sup>12</sup> 『朝日新聞』(潜水艦米から要請極秘の任務(情報力自衛隊50年)) 2004年9月23日

<sup>13</sup> サイバースペースにおける「我が国の防御力・抑止力・状況把握力の強化」に関する施策は、内閣サイバーセキュリティセンターを始めとする関係省庁が参画することとされている。(『サイバーセキュリティ戦略』(平成30年7月27日閣議決定)、44～45ページ。)

<sup>14</sup> 電波部から内閣情報調査室へは電波情報が提供されている。黒井前掲書、166ページ。

<sup>15</sup> The Directorate for MASINT and Technical Collection (DT), a component of the Defense Intelligence Agency, is the focus for all national and Department of Defense MASINT matters.

(<https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/what-is-intelligence>) (2018年10月16日)

<sup>16</sup> 『北朝鮮による核実験に伴う当面の対応措置について』(平成28年1月6日放射能対策連絡会議申合せ)

(<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/housyanou/index.html>) (2018年10月16日)

<sup>17</sup> 自衛隊法(昭和29年法律第165号)第82条。