日本政府の情報機能（第９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
斉藤　敏夫

今回（第９回）及び次回（第 10 回/最終回）では、第４章　情報機能の強化が図られ得るための方策について論じ考察することとし、今回は、第１節　課題の共有、及び第２節　改革の方向性について取り扱う。

第４章　情報機能の強化が図られ得るための方策

２００８年２月の官邸情報機能強化方針には、「情報機能については不断の見直しが必要であるところ、本検討会議の枠組みにより、官邸における情報機能の強化のための施策を引き続き検討することとする[1]」とあった。事実、方針公表以降、既述のとおり情報機能の強化に資する個別の施策は検討され実施に移されており、その一部については公表されている。しかしながら、情報コミュニティ全般の情報機能の強化については、まとまった報告書等が上記方針以降この 10 年間公表されておらず、いわゆるＰＤＣＡサイクルがこの分野で働いて来たのかは不明である。第２章及び第３章では、日本政府の情報機能の課題となぜ機能強化が図られて来なかったのかを論じてきたが、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、その方策につき論ずることとする。

第１節　課題の共有

２０１４年１月の内閣官房国家安全保障局（ＮＳＳ）の設置や同年 12 月の特定秘密保護法の施行により、政策部門（カスタマー）と情報部門の相互作用が活発化し、情報サイクルが効果的に稼働するようになって来たと伝えられている。そのことは、両方の部門において、情報機能強化のための具体的な課題につき関心が高まる契機になっているかもしれない。では、情報コミュニティに属する情報機関の間で、どのような要領で課題の共有を図って行けばよいのであろうか。

第１章第２節で示したように、情報機関の任務は、「正確で（accurate）、総合的で（comprehensive）、適時な（timely）外国等に関する情報をカスタマーに提供すること」である。この内容の意味するところについては既に解説したが、情報（インテリジェンス）にはカウンターインテリジェンス（ＣＩ）を含み、＜図３＞（第３回）で示した様に、情報活動全般に亙り防御的ＣＩ活動（保全）が必要なことを指摘した。そして、在外公館での収集部署に至るまで、情報通信システムを含め情報部門と政策・運用部門の分離の必要を述べた。併せて、情報部門と法執行部門（司法警察活動部門）の分離の必要も説いた。

情報コミュニティは、「情報活動を行うため、個別に及び共同で作業する実施部局及び機関の連合体」である。そして、相互に連携し情報、特にシングルソース情報やＣＩの共有を図り、必要に応じ連携・調整を行って情報活動を行うことにより、個々の情報機関の活動の単純合計以上の成果を上げることが出来得るものと情報コミュニティを位置づけている。各情

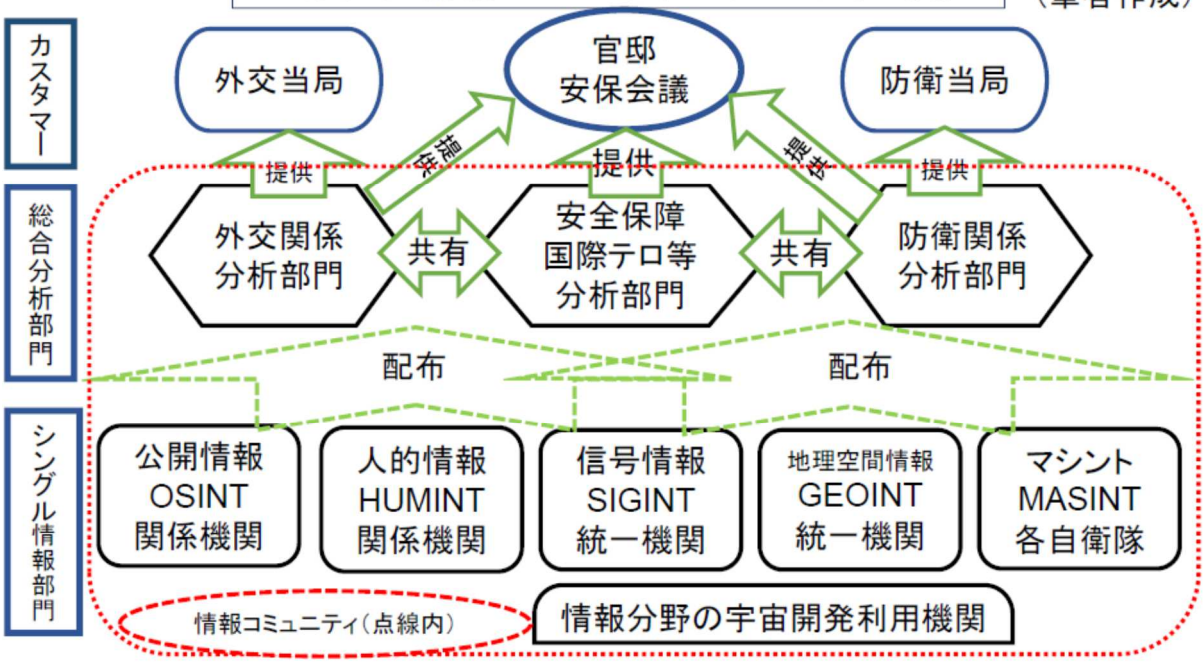
報機関の立場から見ると、情報コミュニティの一員として相互に連携・調整を行って情報活動を行う方が、個別に行うよりも有益であると認識することが必要である。

上記は、情報機関や情報コミュニティに関する概論であるが、このような認識を踏まえ、まずは各機関の情報活動の実務責任者が率直に意見交換し、各自の任務と課題につき相互に認識し合うことが第一である。このことは、政府横断的な保全体制が整備されたことにより、特定秘密に係るクリアランス保持者であれば、従前に比し意見交換がし易くなったものと推察する。必ずしも公式な会議に拘ることなく、また、内閣官房による仕切りによることもなく、随時相互訪問する等して、それぞれの情報機関が抱える課題や改善策について理解を深めて行くことが望まれる。そのことによって情報機関同士の連携・調整が進展し自己の機関にとっても情報機能の向上につながるのであれば、情報コミュニティとしての意識も醸成されるものと考える。各情報機関（部署）の実務責任者レベルでの相互理解の促進と課題の共有に向けての取り組みは、実効性ある改革案の策定と円滑な執行を図るための下地になるものと考えられることから、このような取り組みが未実施であれば試みる価値があるだろう。

第２節　改革の方向性

（１）　情報コミュニティのイメージ（一例）

＜図８＞情報コミュニティのイメージ（一例）　（筆者作成）



＜図８＞は、カスタマー（政策・運用部門）への情報（インテリジェンス及びインフォメーション）提供の流れを示した、情報コミュニティ（点線内）のイメージ図（改革案）である。

まず、「シングル情報部門」について解説する。シングルソース情報は、本論考では５つに分類しており、それは公開情報（ＯＳＩＮＴ）、人的情報（ＨＵＭＩＮＴ）、信号情報（ＳＩＧＩＮＴ）、地理空間情報（ＧＥＯＩＮＴ）及びマシント（ＭＡＳＩＮＴ）である。これらシン

グルソース情報の収集、処理・解析等の業務要領や組織のあり方については、節を改めて解説する。このイメージ図で示したいポイントは、シングルソース情報をコミュニティ内の総合分析を行う部門へ配布するということである。もちろん極めて機微な情報もあり配布が困難な場合もあろうが、いずれにせよ、保全措置を前提に日常的なシングルソース情報の配布に関する規則[2]を、未整備であれば整備する必要があろう。

さて「総合分析部門」は、各シングルソース情報の配布を受ける（当該情報にアクセスする）ことが必要であり、＜図８＞はそのことをイメージしている。各総合分析情報機関が特定秘密を含むシングルソース情報にアクセスするためには、通例、シングルソース情報毎に保全されたイントラネットシステムの端末を分析機関に設置する必要があるが、仮に経費上の問題等で整備が遅れている又は実施に移せないのであれば、シングルソース情報機関がある地区に出向いて、当地で総合分析作業を行うとの措置もあろう。東京都新宿区の市ヶ谷地区には、信号情報（情報本部電波部）、地理空間情報各機関（情報本部画像・地理部及び内閣衛星情報センター）の拠点があるとともに、情報本部での総合分析作業を担う分析部もあることから、同じく都心の永田町や霞が関に所在する他の総合分析情報機関の分析官が市ヶ谷地区へ出向いて、又は、所要区画を確保して、分析のため必要なシングルソース情報にアクセスし自分たちの総合分析情報プロダクトを作成する、との次善の策もあろうかと考える。

一方、カスタマーへの情報提供については、安全保障、外交及び防衛関係の各分析機関は、それぞれの視点から総合的な分析（オール・ソース・アナリシス）をした情報プロダクトを作成し、官邸首脳及び国家安全保障会議（ＮＳＣ）に当該情報プロダクトを提供する。併せて、外交分野及び防衛分野の総合分析情報機関は、それぞれの組織の政策・運用部門（カスタマー）に情報提供を行う。そして、各分析情報機関が作成した情報プロダクトは、配布用のイントラネットシステムを介して、情報コミュニティ内で共有される。

ここでのポイントは、ＮＳＣからの情報要求に対しては、テーマにもよるが、安全保障・国際テロ関係の分析機関（内閣官房）からのみではなく、外交関係の分析機関（外務省国際情報統括官組織）、防衛関係の分析機関（防衛省情報本部）からも、当該情報要求に応える情報プロダクトを提供することである。＜図７＞「情報分野における安全保障、外交、防衛等の関係図」（第６回）で示した様に、安全保障に関係する情報は、外交、防衛、国際テロ、経済等に関する情報と重なり合っており、共有されたシングルソース情報やデータベースを駆使して、各分析情報機関はそれぞれの切り口から分析し作成した総合分析情報プロダクトをＮＳＣに提供すべきであろう[3]。このことにより、ＮＳＣは、より複眼的な見方で以って、適切な政策判断及び意思決定を行うことが期待される。

（２）　シングルソース情報機関の組織のあり方

＜図８＞には、シングルソース情報部門をイメージして記載しているが、これらシングル情報の収集、処理・解析等の業務要領や組織のあり方を解説する。

公開情報（ＯＳＩＮＴ）

まず、公開情報の収集は、情報関心やその優先度が各機関によって異なることから、統一

機関とすることは適切ではないと考えられる。ただし、公開情報は、不必要な重複を避けるため、公開情報を収集し作成する関係機関同士で情報プロダクトを極力共有することが望ましい。公開情報は、その分析内容にもよるが、原則、特定秘密その他秘匿度の高い情報には該当しないことから、情報コミュニティ内のしかるべき保全レベルのイントラネットを利用して共有を図ることは容易であろうと思われる。また、公開情報という膨大なインフォメーションから効率的に有用なインフォメーションを引き出すためのノウハウを共有するよう心掛けるべきであろう。

人的情報（ＨＵＭＩＮＴ）

人的情報活動（収集及び処理・解析）は、不必要な重複や混乱を来さないようにするために、関係機関の間で所定の事項について随時協議・調整を行う必要があり、また、情報コミュニティ内にそのための枠組がいるだろう[4]。それぞれの機関（部署）がどのような人的情報の収集活動を行っているのか、その概要を相互に承知していることが望ましい。政府の情報機関のうち、人的情報収集を行っている機関は、内閣官房内閣情報調査室、外務省（国際情報統括官組織等）、公安調査庁、警察庁警備局、海上保安庁警備救難部、防衛省情報本部等であるが、収集拠点が外国領域か日本国内（周辺海域を含む）かの観点、及び軍事か非軍事かの観点から、組織の見直しを含め、分掌を整理する必要があろう。

特に、外国に収集拠点を置く非軍事分野の人的情報機関は、情報コミュニティ内の統一機関とする方向で検討する必要があろう。日本政府は、２０１５年 12 月、邦人関連事案に関する国際テロ情報の収集等を抜本的に強化するため、内閣官房に「国際テロ情報集約室」、外務省に「国際テロ情報収集ユニット」を置いたが、外国に収集拠点を置く非軍事分野の人的情報機関は、このユニット（チーム）をコアとして、組織・任務を拡充・整理していくとの考え方もあろう[5]。一方、軍事分野については、防衛省から各在外公館へ派遣され人的情報の収集活動も担う駐在武官（防衛駐在官）等は、防衛情報機関である情報本部の下に置かれることが適切であろう[6]。在外公館等外国領域で人的情報の収集活動を行う場合には、軍事（防衛）情報の収集部署（駐在武官室）と非軍事（政治・経済、国際テロ等）情報の収集部署は、両者協力しつつも、別系統で情報活動を行う方が効率的であると考えられる。その理由は、両者の情報関心事項の違いと任国での主たるカウンターパート等の違いがあるからである。

在外公館で勤務する情報部署の職員は、外交官（国防武官を含む）としての身分を持ちつつ、人的情報の収集機関（部署）の職員として勤務するという、いわば併任勤務の形式になると理解すればよいだろう。換言すれば、当該職員は、情報業務に関しては、自分たちが所属する情報機関の本部（又は地域局）の監督の下活動を行うとともに、情報業務以外の在外公館の職員としての業務も担う場合には、特命全権大使等の監督の下、当該業務を行うのである。大使等と在外公館に置かれる情報部署との関係は、大使等が自ら収集した安全保障（外交・防衛等）関係のインフォメーションは情報部署を通じて情報機関の本部へ共有されることとなる。一方、大使等は、情報のカスタマーとして、情報部署が収集するインフォメーションや情報コミュニティ内で配布されている情報プロダクトを情報部署から提供を受けることになる。防御的ＣＩ活動に万全を期すため、情報部署が使用する施設、情報通信システム及

び経費を在外公館におけるその他の事務と分けて管理することは、当然必要である[7]。これらのことは、日本政府の外国における情報収集機能を改善するためには必須の措置であろう。

信号情報（ＳＩＧＩＮＴ）、サイバー・カウンターインテリジェンス及び暗号

信号情報ついては、現在防衛省の電波情報収集機関とされている情報本部電波部と６つの通信所を、日本政府の情報コミュニティにおける信号情報に関する統一機関[8]として位置づけ、再編することである。その際、電子情報（ＥＬＩＮＴ）やフィシント（ＦＩＳＩＮＴ）等の信号情報の収集及び処理・解析を行っている自衛隊の関係部隊からの情報（インフォメーション）も集約して取り扱うと共に、関係国内法を遵守しつつ、サイバースペースにおける情報収集及び処理・解析並びにサイバー・カウンターインテリジェンス（ＣＣＩ）[9]の収集及び処理・解析、更に、暗号関係の業務も基本的に上記信号情報の統一機関で担うことが望ましい。情報コミュニティで使用する暗号作成・管理及び収集情報の暗号解読（処理）等の暗号業務を一元的に取り扱うことは、暗号強度の均質化や維持・向上及び防御的ＣＩ活動のためにも必要であろう。これらの業務を行う情報機関及び関係部隊は、おそらく数千人規模の職員を要することとなるため、職員の採用及び人事管理の面や経費管理の面からも、信号情報、ＣＣＩ及び暗号に関する統一機関は、組織上は、電波情報を含む信号情報収集機能を有する防衛省に置くことが適切であろう[10]。

地理空間情報（ＧＥＯＩＮＴ）

地理空間情報（画像情報（ＩＭＩＮＴ）を含む）については、第２章第４節（第５回）で論じた様に、現在、防衛省情報本部画像・地理部と内閣官房内閣情報調査室内閣衛星情報センターの二つの機関（部署）で、データ収集、処理・解析、分析・作成及び配布を行っている。１９９７年１月に発足した情報本部画像部（現画像・地理部）とは別に、２００１年４月に内閣衛星情報センターが発足した背景について、その経緯を含め解説した。２００８年の宇宙基本法の制定により、従前の「一般化理論」に基づく日本政府の宇宙政策は変更され、安全保障分野を主目的する宇宙開発利用を進め得る環境となった。既にこのような政策変更が見られたことから、地理空間情報機能に係るヒト、モノ・ノウハウ及びカネの不必要な重複を避けるためにも、また、シングルソース情報の各総合分析機関への配布が円滑に行われるためにも、現在二系統で行っている地理空間情報活動の一本化へ向けた見直しは必要であろう。その際、統一機関[11]の所属は、職員（ヒト）、解析・分析システムやデータベース（モノ・ノウハウ）、カネ（経費の執行）等の管理体制や保全、同盟国・友好国の地理空間情報機関との協力関係等を勘案し、検討することとなろう。「内閣の重要政策に関する基本的な方針に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務」（内閣法第 12 条第２項第２号）を担う内閣官房自らが地理空間情報業務という現業的な業務を元々担う必要はなく、組織上は、防衛省に置くことが適切であると考えられる[12]。地理空間情報、とりわけ衛星を収集手段とする画像情報に係る目標の優先順位等に関する日々の調整については、各情報機関の関係者間で協議・調整する場を新組織に置くこととなろう。

情報分野の宇宙開発利用機関

現在内閣衛星情報センターは、画像情報の処理・解析業務と併せて、画像衛星（情報収集衛星）の開発・取得[13]と画像衛星の管制を担っている。また、２０１６（平成 28）年度予算から「データ中継衛星」の開発に着手している。一方、情報分野の宇宙利用で柱の一つであるべき信号情報（ＳＩＧＩＮＴ）の収集衛星の開発・取得は、同センターの所掌事務ではなく、また、防衛省情報本部は信号情報の収集手段としての衛星に関心はあろうが、具体的な施策に着手したとは伝えられていない。このように、日本政府の情報分野の宇宙開発利用は、現在のところ、画像衛星の開発・取得と画像データを中継するための通信衛星の開発・取得に偏っており、信号情報収集に関する宇宙開発利用はなされていない状況にある。したがって、地理空間情報機能を担う情報機関を再編する場合には、画像収集衛星やデータ中継衛星の取得及び管制業務に併せて、信号情報収集衛星の開発・取得及び管制も担任する、情報コミュニティにおける宇宙開発利用を司る機関を、各シングルソース情報機関とは切り離して設ける必要があろう[14]。このような情報分野に関する宇宙の開発利用機関は、事業の執行ノウハウや保全体制等の観点から、防衛省に置くことが適切であろう。もちろん、今まで関与してきた関係機関との協力関係を人的な面を含め維持すべきことは、言うまでもない。

マシント（ＭＡＳＩＮＴ）

マシントは、技術的手段を用いて収集して得られる、画像や信号情報以外の情報であり、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。気象庁など一部情報コミュニティ以外の能力を活用してインフォメーション（データ）の収集を行う必要はあろうが、日本政府の情報収集機能を高めるためには、防衛省・自衛隊の能力が必要となろう。防衛省情報本部で既に各自衛隊等が収集するマシントの集約を行っているのであれば、その機能を向上させて行けばよいが、未だ体制が整っていないのであれば、情報本部に新設の部署を立ち上げるなど措置する必要があろう。

（３）　カウンターインテリジェンス機関のあり方

カウンターインテリジェンス（ＣＩ）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り、防御的ＣＩ活動と攻撃的ＣＩ活動が概念上あること、また、ＣＩを担う部署が集まってＣＩコミュニティを構築する必要があること等を本論考第２章第６節（第７回）で解説した。同章第７節では、（ＣＩ部署を含む）情報機関と法執行機関を分離する必要性につき論じた。各情報機関（部署）にはＣＩ部署が必要である。ＣＩ部署はコミュニティを形成してＣＩを共有し、保全すべき情報の故意又は過失による漏えいや外国等による不正取得を招かぬように防御的ＣＩ活動を行うことが必要不可欠である。また、対象国等の情報活動を特定するための情報収集活動が必要である。このようなことから、各情報収集機関には、それぞれの収集能力を活かしてＣＩプロダクト作成のためのインフォメーションの収集、処理・解析等も任務として付与すべきであるが、未実施であれば、

所要の措置をとる必要があろう。

在外公館等に勤務する外交官（駐在武官を含む）、外国に滞在する者や出張者等による人的情報収集活動に係る保全、在外公館職員等が送受信する各種電波の外国等による傍受への対策等については、一定の措置が取られているのであろうが、防御的ＣＩ活動に万全を期すためには、日本国内におけるＣＩ活動を担う機関又は部局とは別に、外国領域におけるＣＩ活動を担う機関又は部局が必要であろう[15]。ＣＩ活動が不十分なまま外国領域での人的情報の収集活動を行っていた場合には、我が方の収集活動を探知されていることに気づかず、当地の公安当局により攻撃的ＣＩ活動を受け関係者が拘束される場合もあろう。また、任国での同盟国及び友好国とのＣＩ活動でのしかるべき協力関係の構築は、国際テロ情報の収集に係る協力を含め、ＣＩインフォメーションの収集能力向上のため必要であろう。

（４）　情報コミュニティ全体の統制・調整機能

日本政府の情報コミュニティでは、統制・調整機能が弱いと言われている[16]。そもそも情報機関は政策判断や意思決定そのものを行う部門ではないことから、その連合体である情報コミュニティにおける統制・調整機能とは、具体的にどのような内容を意味していると考えるべきであろうか。ここで、米国政府の情報コミュニティ（ＩＣ）における国家情報長官（ＤＮＩ：Director of National Intelligence）とそのスタッフ機構である国家情報長官部局（ＯＤＮＩ：Office of the DNI）の任務を参考に、情報コミュニティにおける統制・調整機能に係る改革の方向性を考察する。

米国の国家情報長官（ＤＮＩ）と国家情報長官部局（ＯＤＮＩ）

米国政府のＩＣでは、２００４年の情報改革・テロリズム予防法（the Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act (IRTPA) of 2004）に基づき、従前の中央情報長官（ＤＣＩ：Director of Central Intelligence、ＣＩＡ長官が兼務）が廃止され、翌２００５年に国家情報長官（ＤＮＩ）が置かれた。米国大統領の下で、ＤＮＩは、

・米国ＩＣのトップ（head）として仕えること、

・国家安全保障に関する情報事項について大統領、国家安全保障会議（ＮＳＣ）、国土保全会議（Homeland Security Council）に対する第一の助言者（principal advisor）として務めること、

・国家情報プログラム（ＮＩＰ：National Intelligence Program）の実施と予算の執行を監督及び指揮すること、

とされている。そして、ＤＮＩは、自己の責務を遂行するに当たり、ＩＣの機関が所属する省の長官及びＣＩＡ長官の意見を考慮する必要がある[17]。

米国ＩＣの統制・調整機能を果たすＤＮＩを長とする国家情報長官部局（ＯＤＮＩ）の目標は、米国本土の防衛及び外国での米国の国益を守るために、外国、軍事及び国内の情報活動を効果的に統合することである[18]、とされている。ＤＮＩ（及びそのスタッフ組織であるＯＤＮＩ）には、２００４年のＩＲＴＰＡにより、次に掲げる事項を含む種々の任務が委ねられている[19]。

・タイムリーで客観的な国家情報（national intelligence）が大統領、行政機関の省又は局の長、統合参謀本部議長、上級の軍司令官及び議会へ提供されることを確保すること、
・国家情報の収集、分析、作成及び配布のための目標（objectives）と優先度（priorities）を確立すること、
・ＩＣ内のインテリジェンス（作成のための）インフォメーションを最大限に活用及びアクセスできるよう確保すること、
・ＩＣ構成機関により提出される予算提案に基づくＮＩＰのための年次予算の執行を進展させ確実にすること、
・外国政府の情報機関又は軍（security services）及び国際機関との関係の調整を監督すること、
・国家安全保障のニーズを支援するため、最も正確な情報分析が全ての情報源から導出されていることを確保すること、
・人事施策（personnel policies）及び計画（programs）を進展させ、統合運用のための能力を高めるとともに、コミュニティ管理機能のための人員配置（staffing）を容易にすること、
・主要なシステムの取得のための事業管理計画（コスト、スケジュール、成果目標及び事業の節目での判断基準（program milestone criteria）を含む）を、国防省事業の場合は国防長官と共同で、その進展及び実施を監督すること。

日本政府の情報コミュニティにおける統制・調整機能

上記紹介したＤＮＩの任務は、本論考で指摘する、情報活動要領（モノ・ノウハウ）、採用・人事管理（ヒト）及び事業計画・予算（カネ）の観点から、ＩＣの一体性、整合性及び効率性確保のため必要不可欠の事項であり、日本政府の情報機能の強化を図る視点に立っても、基本的に異論はないものと考える。

もっとも、日本政府の場合には、その予算・執行制度や人事管理制度が米国のそれとは異なることもあり、そのまま取り入れることは出来ない。また、内閣官房が以前から取りまとめて来た情報機能の強化に関する報告書等は、官邸（内閣官房）における情報機能の強化を取り扱っており、ＩＣ全体の視点に立ったものまでは公にされていない。このようなことから、本論考では、日本政府のＩＣ全体の統制・調整機能に関する具体的な案を提示するところまではできないが、次の事項については指摘しておくこととする。

まず、先に示したＤＮＩの任務につき、日本政府のＩＣにおける統制・調整機能に置き換えて考えて見た場合に、その現状を評価してみることであろう。例えば、「タイムリーで客観的な国家情報（national intelligence）が大統領、行政機関の省又は局の長、統合参謀本部議長、上級の軍司令官及び議会へ提供されることを確保すること」は、日本政府のＩＣの統制・調整部局の長は、「タイムリーで客観的な国家情報（national intelligence）が内閣総理大臣、国家安全保障会議議員（関係省庁の長）、関係局長、統合幕僚長、自衛隊主要部隊の長及び国会へ提供されることを確保すること」となる。その他の米国ＤＮＩの任務についても、日本政府のＩＣに置き換えて現状を検証し、仮に、現状に不備があると認識するのであれば、その理由を考察することである。本論考では、既に大半の事項を論じてきたところである。

もうひとつ指摘すべき点は、仮に日本政府のＩＣにおいて、米国ＤＮＩ（そのスタッフ機構であるＯＤＮＩ）の様な統制・調整機能を求めるのであれば、その機能を担う部局の長は

国務大臣[20]とする必要がある、ということである。現在、内閣官房に一人置かれている内閣情報官（内閣法第 20 条第 1 項）は、内閣官房長官、内閣官房副長官等を助け、内閣の重要政策に関する情報の収集調査に関する事務（同法第 12 条第２項第６号）等を掌理しているが、この職はいわば事務方の職であり、情報機関が置かれている省庁の長を直接統制・調整する立場ではない。

いずれにせよ、日本政府においてもＩＣ全体を統制・調整する機能が必要であるとするならば、上記記載の論点を含め、所要の事項につき検討の上、当該機能に関する成案を得る必要があろう。

（５）　情報コミュニティに係る監察機能

現在日本政府の情報コミュニティ（ＩＣ）を構成する情報機関（部署）には、情報業務を監察する機能が不十分であるか機能が欠落している状況である。もっとも、政府には政策評価制度はあるが、公開が前提となっていることから、保全を要する情報業務に関する政策評価制度の適用には限度がある。このような事情から、情報機能の強化に向けて改革を進めるためにも、制度としてＩＣに係る監察機能が必要であろう。ここでも、米国ＩＣに係る監察機能を参考にして、改革の方向性を考察する。

米国情報コミュニティに係る監察機能

大統領行政府（Executive Office of the President）内の独立した部局である、大統領情報諮問役員会（ＰＩＡＢ: President's Intelligence Advisory Board）と大統領情報監視役員会（ＩＯＢ: President's Intelligence Oversight Board）を紹介する。前者は情報業務に係る監察機能、後者はいわゆるコンプライアンスに係る監視機能であり、両者とも米国ＩＣから独立して大統領に直接勧告する権能を有している[21]。

ＰＩＡＢは、大統領に対して、ＩＣが国の情報ニーズに効率的に応えているか、ＩＣが将来に向けて精力的に洞察力を以って計画を立てているかについて、独立した勧告を行う役員会である。ＰＩＡＢは１６人以下のメンバーで構成され、彼らは連邦政府に雇用されていない個人の中から大統領により指名された者である。メンバーは、高名な国民（distinguished citizens）であり、国家安全保障、政治、学術、及び民間部門から選ばれている。ＰＩＡＢは超党派の組織であり、ＩＣから独立し、日常の管理や運用責任がなく、インテリジェンス関連のインフォメーションのすべての領域に十分アクセスできる。

大統領はＰＩＡＢのメンバーから会長を任命し、当該会長は役員会を招集・主宰し、会議事項を決め作業を指示する。また、大統領は主幹（Executive Director）を指名し、当該主幹は会長に報告し、また、情報コミュニティ機関から選考され職務に就く専門スタッフを管理する。ＰＩＡＢは、情報部局の活動状況の改善に係る調査結果や勧告を年に２回以下必要に応じ大統領に対して報告する。大統領の代りとして、ＰＩＡＢは次の事項に関する課題を評価する。すなわち、情報活動の質、量及び妥当性、組織構造、管理及び人員の有効性、並びに情報の収集、評価若しくは作成又は情報政策の実行に従事する連邦政府の全ての部局の働きに

関する課題である。

一方、ＩＯＢは、ＰＩＡＢの常設役員会として、憲法、全ての適用法、執行令及び大統領指示の遵守（コンプライアンス）を監視する。ＩＯＢは、ＤＮＩ、省庁の監察総監（Inspectors General）、法務部局長（General Counsels）及び議会監視委員会の監視任務と重複するというよりはむしろ補完及び補足する。ＩＯＢは、ＰＩＡＢ会長がＰＩＡＢメンバーのうち４人以内で指名した者で構成される。ＩＯＢは、情報活動の合法性及び適正性を吟味し、執行令若しくは大統領指示に違反している、司法長官、ＤＮＩ若しくは関係する省庁の長により不適切に処理されている、又は、至急注意喚起すべきだとＩＯＢが考える情報活動について大統領に意見する。

ＩＣ外の超党派組織であるＰＩＡＢ及びＩＯＢは、名称等の変更はあるが、それぞれ１９６１年（ケネディ政権）及び１９７６年（フォード政権）の設立であり、既に永い歴史と実績がある。その期間、時として十分には機能しなかった事例もあろうが、保全のため国民の目が届きにくいＩＣに対する監察機能の必要性を認識して制度設計されていることが理解できるところである。

日本政府の情報コミュニティに係る監察機能

さて、日本政府の情報コミュニティ（ＩＣ）は、米国ＩＣの上記組織を参考にして、どのような監察機能を付与するようにすれば良いのであろうか。米国ＩＣの場合は、17 ある構成機関がそれぞれ組織の規模が大きく、主要な情報機関内には監察総監や法務部局が置かれているが、日本の場合は、それぞれの情報機関（部署）の規模が小さく機関内部に置かれているのは会計監査機能位であり、組織上、米国ＩＣのような監察部門は置かれていない[22]。したがって、監察機能についても、その制度設計を含め検討すべき課題が多いが、まずは、臨時の監察役員会を設立し、本節で指摘したＩＣ全体の統制・調整機能の不備を含め、情報機能の課題を調査し検証することが先決であろう。その監察役員会は、内閣総理大臣が任命する役員会会長の下、副会長、主幹及び各役員並びに各情報機関（部署）のスタッフにより構成される。副会長、主幹及び各役員は政府外の有識者及び情報業務経験者のうち適任者を充てる必要があろう[23]。

次回（第 10 回/最終回）に続く

[1] 官邸情報機能強化方針、11 ページ。
[2] 特定秘密保護法には、行政機関を異にした場合の特定秘密の配布・共有に係る規定があるが、日常的に配布・共有を円滑に行うためには同法の規定に基づく取決めが必要であろう。
[3] 米国情報コミュニティ（ＩＣ）では、ＣＩＡ(Central Intelligence Agency), 国務省のＩＮＲ(Bureau of Intelligence & Research)、国防省のＤＩＡ(Defense Intelligence Agency)が、それぞれ安全保障・国際テロ、外交及び防衛関係の総合分析情報機関となっている。（大統領令 EO12333. PART1.Sec1.3 及び Members of the IC (https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/members-of-the-ic)参照）
[4] 現在日本政府のＩＣに人的情報活動に係る協議・調整機能が存在するのかは不明である。なお、米国ＩＣの場合は、ＣＩＡが人的情報活動に関する管理者（Functional Manager for human intelligence）とされている。（大統領令 EO12333. PART1.Sec1.3(b)(12)）

[5] 第２回の注 15 参照。「国際テロ情報収集ユニット」は、いわば官邸の直轄部隊として、（東南アジア、南アジア、中東、北西アフリカの４地域で）情報収集を行っているとされている（『採用案内２０１８』内閣官房内閣情報調査室、８ページ）。

[6] 米国の在外公館で勤務する国防武官はＤＩＡ職員であり(Richelson Jeffrey T. The U.S. Intelligence Community (Seventh Edition), Westview Press, 2015, p65, p320)、ＤＩＡが駐在武官に関する全ての事項を管理・調整している（大統領令 EO12333, PART 1 Sec. 1.7(B)(6)）。

[7] 小谷前掲書、3 ページ。

[8] ここで提示する「信号情報に関する統一機関」とは、ＩＣにおける信号情報の収集、処理・解析等の業務全てをこの統一機関で担うことを意味するものではない。ただし、信号情報活動に関する管理者（Functional Manager for signals intelligence）としての責務を担うことを意図する。

[9] サイバースペースにおける防御的ＣＩ活動。DOD Dictionary (Aug 2014)での定義は次のとおり。

Cyber Counterintelligence: Measures to identify, penetrate, or neutralize foreign operations that use cyber means as the primary tradecraft methodology, as well as foreign intelligence service collection efforts that use traditional methods to gauge cyber capabilities and intentions.

[10] 米国のＮＳＡ(National Security Agency)、オーストラリアのＡＳＤ(Australian Signals Directorate)は、信号情報、カウンター・サイバーインテリジェンス等を担任しているが、いずれも組織上は国防省に所属している。

[11] 注４及び注８参照。

[12] 米国のＮＧＡ(National Geospatial-Intelligence Agency)、オーストラリアのＡＧＯ(Australian Geospatial-Intelligence Organisation)は、いずれも組織上は国防省に所属している。

[13] 「情報収集衛星の研究・開発」という事業名の「平成 30 年度の行政事業レビューシート」によれば、平成 29 年度執行額は５７、６３１百万円で主な契約相手方は、（国）宇宙航空研究開発機構、（国）情報通信研究機構、日本電気（株）、三菱重工業（株）などである。(http://www.cao.go.jp/yosan/pdf/h30/29001500_naikakukanbou.pdf)（２０１８年 11 月 20 日）

[14] 米国ＩＣの場合には、組織上国防省に属するＮＲＯ (National Reconnaissance Office)が情報分野の宇宙開発利用の任務を担っている。

[15] 米国ＩＣでは各機関が行うカウンターインテリジェンス（ＣＩ）活動の他、ＮＳＡ及びＮＧＡはＣＩインフォメーション収集を行っている。また、各軍の担当部隊はそれぞれＣＩ活動を行っている。オーストラリア情報コミュニティでは、ＡＳＩＯ（Australian Security Intelligence Organisation）がオーストラリアの国家安全保障を危険にさらす活動や状況について警告を発するインフォメーションの収集及びインテリジェンスの作成を行っている。(https://www.australia.gov.au/information-and-services/security-and-defence/national-security/security-intelligence)（２０１８年 12 月１日）

[16] 第８回の注 12。

[17] 大統領令 EO12333, PART1.1.3

[18] ‘the Office of the DNI's goal is to effectively integrate foreign, military and domestic intelligence in defense of the homeland and of United States interests abroad.’ (ODNI FAQ)
また、直近のＯＤＮＩのウエッブサイトには、その任務を次のように表現している。
‘Our mission is to lead intelligence integration and forge an intelligence community that delivers the most insightful intelligence possible.’ (https://www.dni.gov/index.php)（２０１８年 11 月 23 日）

[19] the Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act (IRTPA) of 2004、ODNI FAQ 及び大統領令 EO12333 参照。

[20] 官房長官（現在、内閣情報会議議長）又は新たに情報担当として任命される国務大臣（ＮＳＣ議員）が想定される。

[21] ＰＩＡＢ及びＩＯＢの概要は、ＯＤＮＩ ＦＡＱの他、ホワイトハウスのＨＰに記載。(https://www.whitehouse.gov/administration/eop/piab)（２０１６年 11 月 26 日）
(https://www.whitehouse.gov/piab/) （２０１８年 11 月 23 日）

[22] 日本政府の大部分の行政組織には、それぞれの行政組織から独立した監察機能がなく、大臣官房に置かれているケースが多い。防衛省では、防衛大臣に直結する「防衛監察本部」が置かれている。(http://www.mod.go.jp/igo/index.html) （２０１８年 11 月 23 日）

[23] 政府外の有識者及び情報業務経験者は、情報コミュニティの各機関が保有する特定秘密を含む保全すべき情報にアクセスする必要があることから、特定秘密保護法の規定に基づき、所定のクリアランスを付与される必要がある。