



日経・CSISバーチャル・シンクタンク
CSIS-NIKKEI VIRTUAL THINKTANK

国家の危機管理機能・長期戦略立案に関する提言
—— 日本版NSCの在り方 ——

2012年6月9日

北岡伸一 第1部会座長

NSCタスクフォース

1. 問題意識

21世紀も10年以上が過ぎた現在、国際社会には巨大な地殻変動が生じつつある。中国やインドなどの新興国が急速に台頭する一方で、米国や日本、イタリアなど先進各国の経済は深刻な財政危機や高い水準の失業率、そして社会保障制度維持の不安を抱えている。特に2008年9月のリーマン・ショック以降、アイルランドやギリシャ、イタリアなどの国債は市場の信頼を失い、いわゆる「ソブリン危機」が生じる事態へと発展していることは記憶に新しい。

かつて「唯一の超大国」と称された米国もまた、国内の財政事情から国防費の大幅な削減を迫られており、その世界戦略や米軍の前方展開体制に少なからぬ影響が及ぶことも想定される。こうした世界的な環境変化に対して、日本政府も迅速、かつ的確に政策を決め、適切に対応することが求められているのは論を待たない。

米国とソ連という二大強国が大量の核兵器を背景に対峙していた冷戦時代に比べ、ポスト冷戦時代には日本を取り巻く安全保障環境は劇的に変化し、かつ多様性を増している。具体的な例を挙げれば、まず北朝鮮による核・弾道ミサイル開発問題があり、次に中国の急速な軍備近代化、それに伴う海洋権益への執着などがあげられる。北方領土問題を相互に抱えるロシアでは中央集権的な色彩が濃いプーチン首相による復権が確定し、今後の日ロ関係にも不透明さが漂っている。

こうした安全保障上の環境変化は当然のことながら、安全保障上の危機が複合的に発生する可能性を高めることにつながり、同時にそれが国家レベルの問題へとエスカレートしていく際のリード・タイムを従来にないほど短くしている。近年の例だけを見ても、民主党・菅直人内閣における尖閣沖での中国漁船衝突事故への対応、そして2011年3月11日の未曾有の自然災害となった東日本大震災、およびその後の福島第一原子力発電所の事故は、国民の安全に係わる重大な問題はいずれも同時多発的な性格が濃く、また複合的な要素が絡み合ったものと位置付けることができる。

それらへの対応を巡って、政府内での混乱や省庁間の情報共有の不徹底、首相官邸以下の指揮系統の乱れが見られたことを踏まえれば、これまで以上に、統一的で円滑な意思決定の体系構築が必要であることはいうまでもない。

にもかかわらず、過去5年間、首相官邸機能の強化について、日本の政治は沈黙を続けてきた。2007年2月27日には、安倍晋三内閣の下で「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」が報告書を公表し、そこではこうした危機対応を円滑に進めるための重要な提言を行っていた。しかし、その後の政治は自民党、民主党を問わず、こうした提言を踏まえた具体的な措置を取ることもなく、ただ、いたずらに懸案の先送りを続けてきた感は否めない。¹

¹ 国家安全保障に関する官邸機能強化会議『報告書』平成19年2月27日。

安倍内閣で作成された報告書では、「脅威の発生を未然に防ぐことまで視野に入れた、先見性と構想力を持った、総合的な取組が必要である」と明言している。具体的には、①「外交・安全保障の重要事項に関する基本方針」、②「複数の省庁の所掌に属する重要な外交・安全保障政策」、③「外交・安全保障上の重大事態への対処に関する基本方針」を策定するために、これまで形骸化し機能不全を起こしてきた「安全保障会議」（昭和61年設置）を廃止して、新たに政府としての司令塔機能を持った「国家安全保障会議」（仮称）を内閣の下に設置することなども提言している。

仮に、その後の歴代内閣が一定の政治的責任をもって、この「国家安全保障会議」を設置していれば、時の内閣総理大臣や関係閣僚は、安全保障に関する重要な中長期の戦略について日頃から認識を共有し、閣僚間で意見を調整し、政府としての基本的な指針を迅速に確認、決定できた可能性はある。安全保障政策に関する長期的な政策方針を共有し、意思決定が体系的に行えるようなシステムが存在していれば、自民党から民主党への政権交代が実現した暁にも国の重要な政策については一定の一貫性が保たれ、結果的には普天間基地移設問題を巡る混乱もかなりの程度は未然に防げていたかもしれない。

さらに言えば、この「国家安全保障会議」を通じて複数省庁間の調整をより円滑に行うことができているれば、尖閣沖漁船衝突事故の勃発後に、海上保安庁、外務省、防衛省、法務省、首相官邸などの間で、より円滑な意思疎通が可能となっていたかもしれない。東日本大震災および、その後の福島第一原発事故のような国民の安全に関する重大事態に際しても、首相官邸と経済産業省、防衛省などの間で不信感や意見の対立が生じること一定程度、防げていた可能性もある。

「仏つくって、魂入れず」のことわざにもあるように制度がすべての問題を解決するわけではなく、制度が新しくなってもそれが適切に運用されないこともある。あるいは、制度の改編によってむしろ、新たな問題が生じることすらあるかもしれない。それがどのような組織であれ、最終的には、そこに係わる関係者が豊かな経験を持ち、高い判断力と見識、決断力を有していることが重要であることは言うまでもない。

しかし、ここで見落としてはならないことは、つねに有能、かつ適切な人物が適切なポストに就いているとは限らず、さらに適切な人物が就いていたとしてもより良い環境や制度の下で行動できる「機関化されたシステム」を備えておく方が国家にとってもより望ましい結果が得られるということである。重大な政策決定に携わる主要な関係者間の円滑な意思疎通を、その時々的人物の判断や、偶発的なチーム編成にただ頼るのではなく、組織的、かつ体系的なシステムが存在していた方が政策の継続性、一貫性、迅速性を確保しやすいことは言うまでもない。

もちろん、「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」報告書が提出された後、日本政府内において、政策の調整機能の強化が全く図られなかったわけでもない。例えば、2010年秋に新防衛大綱を最終的に策定する上で、仙谷由人官房長官、前原誠司外相、北澤俊美防衛省、野田佳彦財務相の4者の間で「四大臣会合」が複数回、開催されており、そこでは主要

大臣間で意見の調整と意思統一を行っている。この点について、当事者の一人である北澤防衛大臣も「四大臣会合等を通じてかなり濃密な議論をしてきた」と、その意義を強調する言葉を残している。²

実際、この「四大臣会合」は、首相、官房長官、外務大臣、防衛大臣の四者で「重要事項を機動的かつ実質的に審議する」ことを求めた、「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」報告書の提言内容を実質的に実行していた側面もある。その提言内容とはもちろん、首相官邸内に「国家安全保障会議（NSC）」を新設するというものである。民主党政権下における、この試みは事実上の「国家安全保障会議」として「四大臣会合」が機能した結果、「政治主導」で重要な安全保障政策の基本方針を策定した事例とも言える。

この間、英国においては、2010年5月12日に成立したデビッド・キャメロン保守党＝自民党連立政権において、政権発足と同時に、新たに「国家安全保障会議（National Security Council）」を設置、発足させている。当時、すでに混迷の度合いを深めていたアフガニスタン戦略をめぐる検討作業や、その後のリビア空爆作戦、イランへの制裁強化の動きなどを巡り、この英国版NSCはそれら意思決定の中心的な役割を担っている。国家安全保障補佐官（National Security Advisor）が外交経験の浅い、若きキャメロン首相に有益な助言を行うとともに、100名を超える事務局が多様な情報を統合、分析して、情勢判断を行う上で重要な職責を担っていたのである。

それに比べ、わが国においては安倍内閣が報告書を発表してから5年も経ち、その必要性が何度となく指摘されていながら、依然として「国家安全保障会議」は設定されていない。冒頭に挙げたポスト冷戦時代における複合危機がいつ発生してもおかしくない状況の中で、我が国の安全保障にとって重大な事態が発生した場合、過去に見られたような複数省庁間の対立や意思疎通の機能不全、指揮系統の混乱や、迅速な決定の不在が生じたとすれば、それは日本という国家にとって致命的な損失につながる恐れがある。その責務は当然、これを長い間、放置してきた日本の政治にある。

ここでは、こうした問題意識に立脚して、過去5年間の安全保障環境の変化や新たな事態を考慮に入れて、現在の日本に必要な「国家安全保障会議」を設置するための提言を行いたい。

2. 制度の改善

（1）合議体としての「国家安全保障会議（NSC）」（仮称）の新設

世界情勢が混沌とする中で、日本が一丸となって今後の国難に立ち向かっていくためには、中央省庁間で円滑な意思疎通や迅速な意思決定を行い、安全保障に関する長期的な政策が日

² 神保謙「新防衛大綱と新たな防衛力の構想」『外交』vol.5、2011年、112頁。

常から共有され、かつその大きな方針を所与の前提として、個別の事態に対応できるような柔軟で体系的な統治システムの構築が急務となっている。

さらに言えば、戦後、冷戦構造の中で西側陣営に属してきた日本は経済成長に主たる国力を傾注し、外交・安全保障問題については「米国頼み」であった側面もある。この結果、日本については多くの内外有識者から「国策、あるいは国家戦略が見えない」と批判されることもあった。冷戦時代が遠い昔になりつつある現在、日本はこうした「冷戦思考」からも脱却し、自らの頭で考え、行動する力を身に着けていかなければならない。そうすることで周辺各国だけでなく、同盟国に対しても重層的、かつ柔軟な外交交渉を展開できるからである。

こうした点を踏まえ、この報告書では日本に欠かせない長期戦略の策定と想定外の危機管理能力を高めるため、新たに「日本版国家安全保障会議（NSC）」（仮称）を設置することを提言する。現在、設定されている安全保障会議はきわめて限られた機会に開催されており、その形骸化も何度か指摘されているため、日本版NSCの発足に伴い、この安全保障会議は廃止し、その機能は日本版NSCに吸収する。すでに民主党の「インテリジェンス・NSC」作業チーム（大野元裕参院議員）も、2011年12月13日に、安全保障会議の廃止と、日本版NSCの設置を示唆している。³

新設する「国家安全保障会議」は総理大臣を議長とし、内閣官房長官、外務大臣、防衛大臣の四大臣が中心となる。扱うべき議題に応じて国家戦略大臣や国土交通大臣、総務大臣、経済産業大臣などの関係閣僚も出席する。統合幕僚長や内閣情報官をはじめとする安全保障コミュニティの関係者は常時、オブザーバーとして出席し、必要に応じて首相の指示を受けて、専門的な立場から助言や意見具申を行う。国家安全保障会議は月2回の頻度で開催し、我が国を取り巻く安全保障情勢について、首相や関係閣僚へのブリーフィングを行い、それを踏まえた上で政府としての長期的な政策について統合的な戦略の企画・立案、および重要事項の審議（総理大臣への建議を含む）などを行う。

（２）「国家安全保障担当官房副長官」の新設

現在は、内閣官房副長官の定員は3名となっているが、これに加え、国家安全保障担当の官房副長官を新設する。この副長官は実質的な「国家安全保障担当補佐官（National Security Advisor）」ともなり、次官レベルのスタッフを登用する。具体的に言えば、米国や英国における「国家安全保障担当補佐官」と同格となるほか、NSC事務局長も兼任し、事務レベルで政府を代表して安全保障問題について対外的な協議に臨む権限も与えられる。この「補佐官」には、適切な場合には民間人からの登用も考慮に入れる一方、政治レベルでのポスト争いから遠ざけるため、原則、政治任命などによる「事務方」とし、議員内閣制における閣僚とは一線を画す形を取る。

国家安全保障担当副長官は、総合的な外交・安全保障政策に関して複数省庁間をまたがっ

³ 『読売新聞』2011年12月14日。

て事実上政府の政策を統括する。後述する新組織、すなわち「国家安全保障会議事務局」のスタッフを束ねるトップの役職も兼務する。国家安全保障担当副長官は、首相官邸で総理大臣の安全保障政策上のアドバイザーとなり、政策決定のラインに入る政府首脳に常時アクセスを可能にしておく。こうすることによって、予測不能な緊急事態などが勃発した際、迅速に必要な情報と助言を首相らに提供できる体制を整える。

首相官邸内において、国家安全保障担当副長官は内閣の要に位置する内閣官房長官と緊密な関係を維持しつつ、適時必要な助言を行いながら、同時に「国家安全保障担当補佐官」として首総理大臣とも随時、緊密な連絡を取り合うことができる。

現在、内閣官房長官は行政府を総括する重要な任務を負い、各省庁の意向を束ねて調整をし、数多くの重要な内政問題に対して枢要な判断を適宜、下すと同時に、内閣のスポークスマンとして定例の記者会見をこなしている。さらに言えば、内閣官房長官が時には「安全保障問題担当」の側近として、国家の安全保障問題や国家安全保障に係る危機管理において、最新の情報を入手、分析して、判断を下すこともある。こうした組織的な問題を克服する上でも、国家安全保障担当副長官の新設は望ましいと言える。

2007年の報告書においても「国家安全保障担当総理補佐官」の新設は提言されているが、当時の自民党・安倍内閣においては官房長官と首相補佐官の間での意思疎通の悪さもしばしば指摘されていた。国家安全保障問題担当の補佐官が首相官邸内で孤立することがあつては、政府の指揮系統のなかで十分な情報を集めることもままならず、本来の創設の趣旨を達成することもできないため、本提言では、この補佐官を「国家安全保障担当内閣官房副長官」と定め、全省庁を統括する内閣官房長官に直結する位置付けとすることで、首相官邸内の意思決定ラインにしっかりと組み込まれることを担保させる。

(3) 「合同安全保障委員会」（仮称）の新設

上述した閣僚級の「国家安全保障会議」の下部組織として、実質的な政策立案や省庁間の調整、情報の共有を図るため、「合同安全保障委員会」を新たに設置する。この「合同安全保障会議」については、国家安全保障会議事務局長（国家安全保障担当補佐官）が議長となり、安全保障・危機管理担当の副長官補および外政担当の副長官補が副議長となる。この合同安全保障委員会は、国家安全保障会議と緊密な連絡をとりあつて会合を定期的に行い、調整機関として中核的な役割を担う。

冷戦時代、政府内ではいわゆる、事務次官会議が実質的に重要な案件に対する省庁間の調整へ向けた有益なプラットフォームとなっていた。これに対して、今回新設する合同安全保障委員会は、あくまでも国家安全保障および危機管理の問題を対象とする会合に特化させ、結果、より専門的かつ迅速に情報の共有と政策の調整を行うことが可能となる。この合同安全保障委員会は頻繁に開催し、常に情報のアップデートと政策オプションの幅を広げることにより、閣僚級の国家安全保障会議の効率的な運営に資するようとする。

(4) 専門スタッフ「国家安全保障会議事務局」の新設

国家安全保障担当官房副長官の下で、安全保障問題に関連する内閣官房の諸組織を統轄すべく、新たに「国家安全保障会議事務局」を新設する。ここでは、副長官補のポストを3つ用意し、さらにその下に就く参事官ポストを複数(一例:6つ)⁴設ける。これに伴い、「内閣危機管理監」のポストは廃止する。国家安全保障担当副長官の下に①外政担当副長官補、②危機管理担当副長官補、③長期戦略立案担当副長官補を配し、それぞれが総合的な安全保障政策の立案、突発的な危機管理対応、長期的観点に立った国家戦略の立案などを担う。人員配置については文民、制服、民間有識者などを適宜、総合的な見地から人選することとする。こうすることで、従来の内閣官房組織を活用して、その組織の一部として国家安全保障会議事務局が位置づけられるようにする。

この組織再編に伴い、従来の内閣官房の組織のポストを拡充することで、合計で50名程度のスタッフも配置する。その際、内閣官房組織の人員を活用し、防衛省や外務省などからの出向者に中核的な役割を担わせると同時に、必要に応じて特殊な専門知識を有する大学、シンクタンクなどからの民間人の登用も検討する⁵。具体的には、北朝鮮情勢や中国軍事情勢など専門知識や外国語での情報収集、分析、人的ネットワークを有する民間の専門家、有識者を活用することや、サイバー・セキュリティなどの分野では専門の民間企業からの登用も考慮に入れる。いずれの場合も秘密保全の観点から、登用する民間人には何らかの「守秘義務」を課す任期付きの公務員として任用する。

国家安全保障会議事務局は、長期的な外交・安全保障政策の総合的な立案と安全保障上の危機管理という機能を担い、検討作業も行うことになる。長期的な政策については、防衛大綱改定にあわせて、新たに「国家安全保障戦略(National Security Strategy)」を策定し、日本政府として高度かつ総合的な判断が求められる国家安全保障をめぐる長期的な取組についての指針を示す。

具体例を挙げれば、海洋国家である我が国は、近年の安全保障環境を踏まえ、地域の海上安全保障を確保することがますます重要となってきた。この課題に対処するためには、シーレーン周辺の関係国との関係、資源・エネルギーの確保・供給源の多様化、我が国自身の海上警備能力などについて、国内の複数関係機関が連携して総合的な判断を行うことが必要となる。「国家安全保障戦略」ではこうした問題についても一定のガイドラインを示す機能が求められることになる。

事務局では、こうした準備作業の中心的な役割を担い、最終的には合同安全保障会議での調整を経て、国家安全保障会議で「国家安全保障戦略」を採択するというプロセスを経る。防衛大綱については防衛省を中心に準備作業を行い、具体的な防衛任務についての検討を行うが、この「国家安全保障戦略」では、日本政府として、より幅広い観点から総合的な安全保障問題への取り組みを明示することになる。

安全保障上の危機管理についても、国家安全保障担当副長官の下で、長期的な安全保障政策の総合的な立案機能との連携を図ることにより、重大事態における対応策について、関係省庁間の迅速かつ円滑な意思疎通の強化に取り組める。

2001年に行政改革に伴って、首相官邸が企画・立案機能を有することになったが、それにふさわしい安全保障組織は十分には備わっていなかった。従来の組織を統合しまた拡充することで、様々な安全保障問題に、シームレスに、総合的に、また迅速に対応出来るような常設事務局が設定されることで、わが国の安全保障政策の水準は格段に向上することが見込まれる。

⁴ 具体的なポスト数については今後の検討課題とする。

⁵ 民間の登用に際しては、守秘義務など必要な事項について適切な法的措置を講じる