

国立国会図書館

日本版 NSC（国家安全保障会議）の概要と課題

—日本版 NSC 構想、米英との比較、課題を中心に—

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 801 (2013.10.10.)

はじめに

I 日本版 NSC をめぐる現在までの経緯

- 1 国防会議から安全保障会議まで
- 2 第1次安倍政権の NSC 構想とその頓挫
- 3 民主党政権の NSC 構想
- 4 第2次安倍政権以降の動き

II 日本版 NSC の概要

- 1 合議体としての NSC
- 2 事務局としての NSC

3 主要な改正点

III 米国及び英国の NSC 制度

- 1 米国
- 2 英国

IV 日本版 NSC の課題

おわりに

- 日本版 NSC は、1954 年に国防会議として設立され、1986 年に改組された安全保障会議を前身とする。両会議は、防衛計画を策定し、文民統制機能を果たしてきた。官邸主導体制の確立と外交安保の司令塔機能強化を目的として、2013 年 6 月に日本版 NSC 設置のための改正法案が国会に提出された。
- 日本版 NSC は、新設の 4 大臣会合を軸に定期的・機動的に開催され、中長期的な外交安保戦略を審議する。安保担当の補佐官が常設されると共に、事務局として国家安全保障局が新設され、数十名の専任スタッフが会議を補佐する。
- 米国及び英国の NSC 制度は、補佐官の役割が大きいこと、事務局組織が充実していること、そして NSC の決定がそのまま政府としての決定となることが主な特徴である。
- 日本版 NSC には、秘密保全や情報の流れ、決定のあり方等、NSC だけに留まらない大きな課題があり、今後とも制度や運用に関する検討が必要である。

国立国会図書館調査及び立法考査局外交防衛課

あさい かずお
(浅井 一男)

第 8 0 1 号

はじめに

2013年6月7日、安全保障会議設置法等の一部を改正する法律案¹（以下、法案という）が第183回国会（常会）に提出された。この法案は、国家安全保障会議（以下、日本版NSC（National Security Council）という）の創設により「総理を中心として、外交・安全保障に関する諸課題につき、戦略的観点から日常的、機動的に議論する場を創設し、政治の強力なリーダーシップにより迅速に対応できる環境を整備する」ことを目的とする²。

米国で1947年に初めて設立されたNSCは、大統領が議長を務め、国務長官、国防長官等がメンバーとなる合議体を中心に、長期的な外交安保戦略を審議したり、危機管理に対応したりするといった機能を果たし、外交安保の分野で高度に政治的な判断を下してきた。

日本版NSCは、外交安保政策の司令塔として期待される一方で、組織の在り方や情報の流れ、秘密保全制度等、様々な課題が指摘されている³。本稿では、まず日本版NSCをめぐる本稿執筆時点（2013年9月26日）までの経緯を振り返り、その後、第185回国会（臨時会）で継続審査となっている法案の概要について解説する。次に、参考事例としてNSCの発祥の地である米国、そしてわが国と同じく内閣官房の機能の強化拡充という形でNSCを発展させてきた英国の事例を紹介し、最後に日本版NSCの課題を整理する。

I 日本版NSCをめぐる現在までの経緯

1 国防会議から安全保障会議まで

日本版NSCは、1954年に自衛隊の創設に合わせて設置された国防会議を起源としている。国防会議は閣僚による中長期的な防衛計画の審議の場であり、自衛隊に対する文民統制機能の一端を担ってきた。国防会議は、1986年に内閣の危機管理能力強化のため安全保障会議に改編され、防衛計画だけでなく重大緊急事態への対処も審議事項に加えられた。その後も2003年の有事法制整備や2006年の自衛隊の国際平和協力業務の本来任務化に伴い、審議事項やメンバーが随時追加された。また2003年には、危機管理対応のさらなる強化のため関係省庁の次官・審議官級をメンバーとする事態対処専門委員会が設置された。

このように、北朝鮮によるミサイル発射実験や核兵器開発の進展、そして自衛隊の海外派遣または海外任務の増加等、冷戦後の安全保障環境の変化に伴い安全保障会議の審議事項は拡大し、文民統制機能だけではなく危機管理対応の役割も担うようになった⁴。

2 第1次安倍政権のNSC構想とその頓挫

2006年9月に発足した第1次安倍政権において、安倍晋三総理は「首相官邸における

¹ 第183回国会閣法第75号、詳細は内閣官房「国会提出法案（第183回 通常国会）」<<http://www.cas.go.jp/jp/houan/183.html>>または衆議院ホームページを参照。

² 内閣官房国家安全保障会議準備室「「国家安全保障会議」について」<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ka_yusiki/dai6/siryou1.pdf> 以下、インターネット情報の最終アクセス日は2013年9月26日。

³ 例えば、国家安全保障会議の創設に関する有識者会議「有識者会議における「国家安全保障会議」の運営についての指摘」（平成25年5月28日）<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ka_yusiki/dai6/siryou2.pdf> を参照。

⁴ 安全保障会議の経緯については、千々和泰明「内閣安全保障機構の歴史の変遷から見た日本版NSCの課題」『防衛研究所ニュース』170号、2012.11.に詳しい。

外交・安全保障の司令塔機能の再編・強化」と「首相官邸主導体制の確立」を目指し、その柱として日本版 NSC を創設することを提唱した⁵。

2006 年 11 月には有識者会議「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」が設置され、計 7 回の会議を経て 2007 年 2 月に最終報告書が発表された⁶。その結果を受けて、2007 年 4 月に安全保障会議設置法等の一部を改正する法律案⁷が国会に提出された。しかし、同年 9 月に安倍総理が健康問題のため辞任し、後任の福田康夫総理が既存組織の活用によって官邸機能を強化する方針を打ち出したため、この法案は審議未了により廃案となった⁸。

3 民主党政権の NSC 構想

2009 年に発足した民主党政権では、菅直人総理の下で、2011 年 2 月に総合的な外交・安全保障戦略の策定に向けて 5 つの分科会が設置され、「NSC・インテリジェンス」分科会で NSC の具体化が着手された⁹。その後、同年 7 月及び 2012 年 3 月に中間報告がまとめられ、同年 8 月に提言案が作成された。

民主党の NSC 構想は、専門家や省庁からの出向者から成る 100 人規模の事務局を設立すること、テロ・エネルギー等テーマごとに 13 の担当室を置くこと、安全保障担当の官房副長官を新設して事務局のトップとする体制、そして原発事故や化学兵器によるテロ等への対応のため、専門家を中心とした科学顧問団の設置を盛り込んでいることが特徴である¹⁰。

4 第 2 次安倍政権以降の動き

2012 年 12 月の衆議院総選挙で自由民主党が勝利し、第 2 次安倍政権が発足した。自民党は衆院選公約で外交・安保の司令塔として日本版 NSC を設置することを訴えており、安倍総理は総理就任直後の記者会見でも改めて NSC 設置の意欲を表明した¹¹。政権発足後の 2013 年 2 月 14 日に、安倍総理を議長とする「国家安全保障会議の創設に関する有識者会議」が立ち上げられ、会議は同年 5 月末までに 6 回開催され、日本版 NSC 創設に向けての議論が進められた¹²。

6 月 7 日に法案が閣議決定され、国会に提出されたが、第 183 回国会会期中には成立せず継続審議となった。政府は、第 185 回国会での法案の成立と年内の NSC 発足を目指している¹³。

⁵ 「日本版 NSC、安保会議を刷新、補佐官、閣僚級に」『日本経済新聞』2006.8.10.

⁶ 首相官邸「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzen/>>

⁷ 第 166 回国会閣法第 93 号。第 185 回国会で継続審査中の法案とは同一の内容ではない。

⁸ 「安保会議 日本版 NSC を正式断念 福田首相「官邸機能の強化は必要」」『読売新聞』2007.12.25.

⁹ 「外交・安保戦略 民主、具体化に着手 NSC 新設や自衛隊派遣」『日本経済新聞』2011.2.3.

¹⁰ 当時、ワーキングチーム座長であった民主党の大野元裕議員のホームページに掲載された「中間報告」2012.8.2.<<http://www.oonomotohiro.jp/img/seisaku/nsc2.pdf>>; 「日本版 NSC100 人体制 事務局 担当の官房副長官新設」『読売新聞』2012.1.3.

¹¹ 「外交も首相主導、官房長官が安保担当兼務、日本版 NSC 創設へ」『日本経済新聞』2012.12.27.

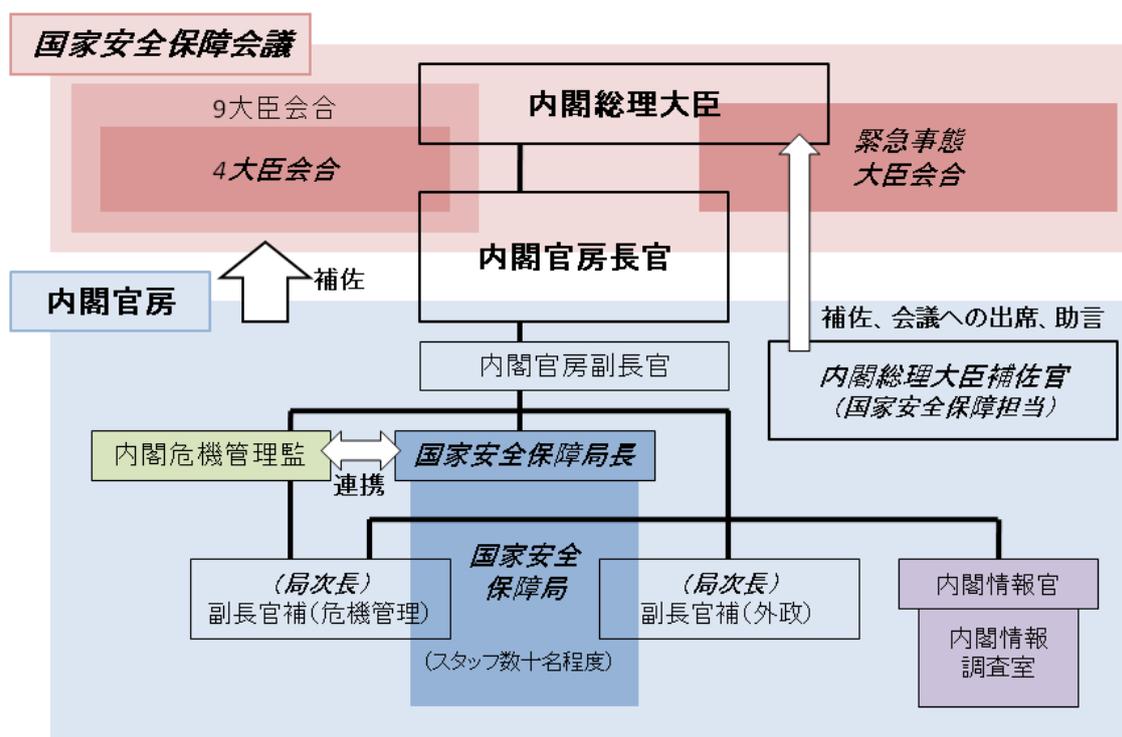
¹² 首相官邸「国家安全保障会議の創設に関する有識者会議 開催状況」<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ka_yusiki/kaisai.html>

¹³ 「日本版 NSC、年内発足 首相、来春から前倒し指示」『産経新聞』2013.7.30, p.1.

II 日本版 NSC の概要

日本版 NSC は、わが国の安全保障に関する重要事項を審議する機関として内閣に置かれ、総理大臣に対して建議を行う諮問機関になるとされる。会議は、4 大臣会合、9 大臣会合、緊急事態大臣会合の 3 つの審議形態から成る合議体と、事務局を担当する国家安全保障局から構成される（図 1 参照）。

図 1 日本版 NSC 案 組織構成イメージ（※ 斜体は今回の法案による新規設置）



(出典) 内閣官房国家安全保障会議準備室「国家安全保障会議」について」, p.3. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ka_yusiki/dai6/siryou1.pdf>等を基に筆者作成。

1 合議体としての NSC

合議体としての NSC は、内閣総理大臣、内閣官房長官、外務大臣、防衛大臣から成る 4 大臣会合を中心に運用されることが想定されている。従来の安全保障会議では 9 大臣会合が唯一の審議形態であったが、メンバーが多いため定期的な開催が難しい、または議論が形骸化する等の批判があった¹⁴。4 大臣会合は、平素から定期的・機動的に会議を開催し、中長期的な国家安全保障戦略を策定することが期待されている。頻度としては 2 週間に 1 回程度開催されると報じられている¹⁵。

緊急事態大臣会合は、緊急時に開催し、総理、官房長官、そして総理があらかじめ指定した国務大臣から構成される。この会議は事案に応じてメンバーが柔軟に組み替えられ、

¹⁴ 「NSC 構想 担当者・識者に聞く 首相補佐官 磯崎陽輔氏」『日本経済新聞』2013.2.10.

¹⁵ 「NSC 法案 国会提出 首相、今秋成立めざす」『朝日新聞』2013.6.8.

緊急事態への対処の強化を目的としている。国家安全保障会議準備室の資料では、例えば、領海侵入・不法上陸事案においては、4大臣に加え、法務、国交各大臣及び国家公安委員長がメンバーに指定されると想定されている¹⁶。

なお、現在の日本版 NSC 構想は、国家安全保障に関する定期的な会議の場を設け中長期的な国家安全保障戦略を策定することに重点があり、危機管理対応が主ではない。危機管理のオペレーションは内閣危機管理監等が対応し、国家安全保障局は、緊急事態が発生し、対策本部が立ちあがるまでの初動の部分で、政治判断を助けるための提言等を行うことが想定されている¹⁷。

最後に9大臣会合は、上記の4大臣に加えて、総務、財務、経産、国交各大臣に国家公安委員長が加わった会議であり、これまでの安全保障会議の枠組みを引き継いでいる。「国防の基本方針」や「防衛大綱」等、国防に関する重要事項を多角的・総合的な視点から審議すると共に、多数の閣僚が参加することで文民統制機能を担うと説明されている。

会議の議長は、いずれも総理大臣が務める。また関係者として、国家安全保障担当の内閣総理大臣補佐官（以下、補佐官という）¹⁸、内閣官房副長官が会議に出席し、議長の許可を得て発言することができる。加えて、議長が必要であると認める場合には、統合幕僚長やその他の関係者を会議に出席させ意見を述べさせることが可能である。緊急時等で大臣が出席できない場合は、副大臣が代理で出席することができる。

2 事務局としての NSC

法案では、内閣官房に国家安全保障局が新設され、国家安全保障局が会議の事務全般を担当するとされている¹⁹。

国家安全保障局には、局長及び専属のスタッフが置かれる予定で、国家安全保障局長は内閣危機管理監と同格である。局長は内閣危機管理監と平素から緊密に連携し、危機管理対応能力を高める。また、外政担当及び危機管理担当の2名の内閣官房副長官補が局次長を兼任し局長を補佐する体制となっている。なお、局スタッフの人数は数十名（報道により発足時20～50名）とされており、民間の専門家、自衛官や官僚等が想定されている²⁰。

国家安全保障局の役割は、内閣官房の総合調整権限を用いて国家安全保障に関する基本方針・重要事項の企画立案及び総合調整を行うこと、危機管理対応に当たり外交安保の観点から提言を実施すること、そして情報コミュニティー²¹に対する適切な情報発注及び会議に提供された情報の政策立案等のための活用を行うことである。以上の役割を果たすことで、合議体としての NSC を恒常的に補佐することが期待されている。

¹⁶ 内閣官房国家安全保障会議準備室 前掲注(2), p.1.

¹⁷ 同上

¹⁸ わが国、本稿で紹介する米国及び英国では、国家安全保障担当以外の補佐官もいるが、本稿で補佐官という場合、国家安全保障担当の補佐官を指すものとする（各国初出時のみ正式名称）。

¹⁹ 内閣法改正案第17条を参照。内閣官房「安全保障会議設置法等の一部を改正する法律案 新旧対象表」 pp. 7-8. <<http://www.cas.go.jp/jp/houan/130610/taishou.pdf>>

²⁰ 「NSC、自衛官が半数 発足時20人 軍事情報の集約強化」『産経新聞』2013.8.31.; 「日本版 NSC、来年1月発足 政権方針 外交・安保の司令塔」『朝日新聞』2013.7.30, 夕刊

²¹ 政府内で重要な情報を取り扱う機関の総称。インテリジェンス・コミュニティーとも呼ばれる。情報コミュニティーを構成する政府機関としては、外務省、警察庁、防衛省、公安調査庁があり、拡大情報コミュニティーとして、金融庁、財務省、経済産業省、海上保安庁がそこに加えられる。内閣官房「情報と情報保全」2010.5, pp.4-6. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shin-ampobouei2010/dai7/siryou1.pdf>>

3 主要な改正点

法案は、安全保障会議設置法と内閣法の各改正法案、そして職員の待遇・給与等を定めるための国家公務員法等の各改正法案から成る。これらの改正によって、安全保障会議を発展させる形で NSC を設置する。安全保障会議設置法と内閣法の主要な改正点は表 1 のとおりである。

表 1 日本版 NSC 関連法案主要改正点

国家安全保障会議設置法（改正前：安全保障会議設置法）

	改正後	改正前
第 1 条 設置	審議対象：我が国の安全保障に関する重要事項、名称：国家安全保障会議	審議対象：国防に関する重要事項及び重大緊急事態への対処、名称：安全保障会議
第 2 条 所掌事務等	国防に関する重要事項・国家安全保障に関する外交防衛政策の基本方針並びに重要事項・緊急重大事態・その他国家安全保障に関する重要事項	武力攻撃事態等・国防に関する重要事項・重大緊急事態（総理が必要と認めるもの）
第 5 条 新会議議員	九大臣会合、四大臣会合（新設）、緊急事態会合（新設）（※会議メンバーについては pp.3-4 を参照）	・九大臣会合（※会議メンバーについては pp.3-4 を参照）
第 6 条 資料提供 （新設）	<ul style="list-style-type: none"> 内閣官房長官及び関係行政機関の長は、会議に対して、国家安全保障に関する資料又は情報を適宜に提供する 会議は、必要があると認めるときは、内閣官房長官及び関係行政機関の長に対し、資料又は情報の提供及び説明その他必要な協力を求めることができる 	<p>該当項目なし</p> <p>（安全保障会議設置法施行令第二条：議長は、必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し、資料又は情報の提供及び説明その他必要な協力を求めることができる）</p>
第 7 条 服務	議長及び議員並びに議長又は議員であった者、副大臣として議員の職務を代行した者、関係者として会議に出席した者並びに事態対処専門委員会委員長及び当該委員長であった者は、その職務に関して知ることのできた秘密を他に漏らしてはならない	議長及び議員並びに議長又は議員であった者は、その職務に関して知ることのできた秘密を他に漏らしてはならない
第 8 条 関係者の出席	<ul style="list-style-type: none"> 国家安全保障担当総理補佐官、内閣官房副長官は会議に出席し、議長の許可を得て発言できる（新設） 議長は、統幕議長その他の関係者を会議に出席させ、意見を述べさせることができる 	議長は、統幕議長その他の関係者を会議に出席させ、意見を述べさせることができる
第 10 条 幹事（新設）	会議に幹事を置き、幹事が所掌事務について議長及び議員を補佐する	該当項目なし（安全保障会議設置法施行令で幹事について規定がある）
第 12 条 事務	会議の事務は、国家安全保障局において処理する	会議に関する事務は、内閣官房において処理し、命を受けて内閣官房副長官補が掌理する

内閣法

	改正後	改正前
第 17 条 国家安全保障局の設置 （新設）	<ul style="list-style-type: none"> 国家安全保障局は、会議の事務を担当する 会議に提供された資料・情報を総合して整理する 国家安全保障局長を置く 局次長を 2 人置き、内閣副官房長官補から指名する 	該当項目なし
第 21 条 補佐官の設置	<ul style="list-style-type: none"> 内閣官房に、内閣総理大臣補佐官 5 人以内を置く 補佐官は、内閣の重要政策に関し、内閣総理大臣に進言し、及び内閣総理大臣の命を受けて、内閣総理大臣に意見を具申する 内閣総理大臣は、補佐官の中から、国家安全保障に関する重要政策を担当するものを指定する（新設） 	<ul style="list-style-type: none"> 内閣官房に、内閣総理大臣補佐官 5 人以内を置くことができる 補佐官は、内閣の重要政策に関し、内閣総理大臣に進言し、及び内閣総理大臣の命を受けて、内閣総理大臣に意見を具申する

（出典）内閣官房「安全保障会議設置法等の一部を改正する法律案 新旧対象表」<<http://www.cas.go.jp/jp/houan/130610/tai-shou.pdf>>等を基に筆者作成。

Ⅲ 米国及び英国の NSC 制度

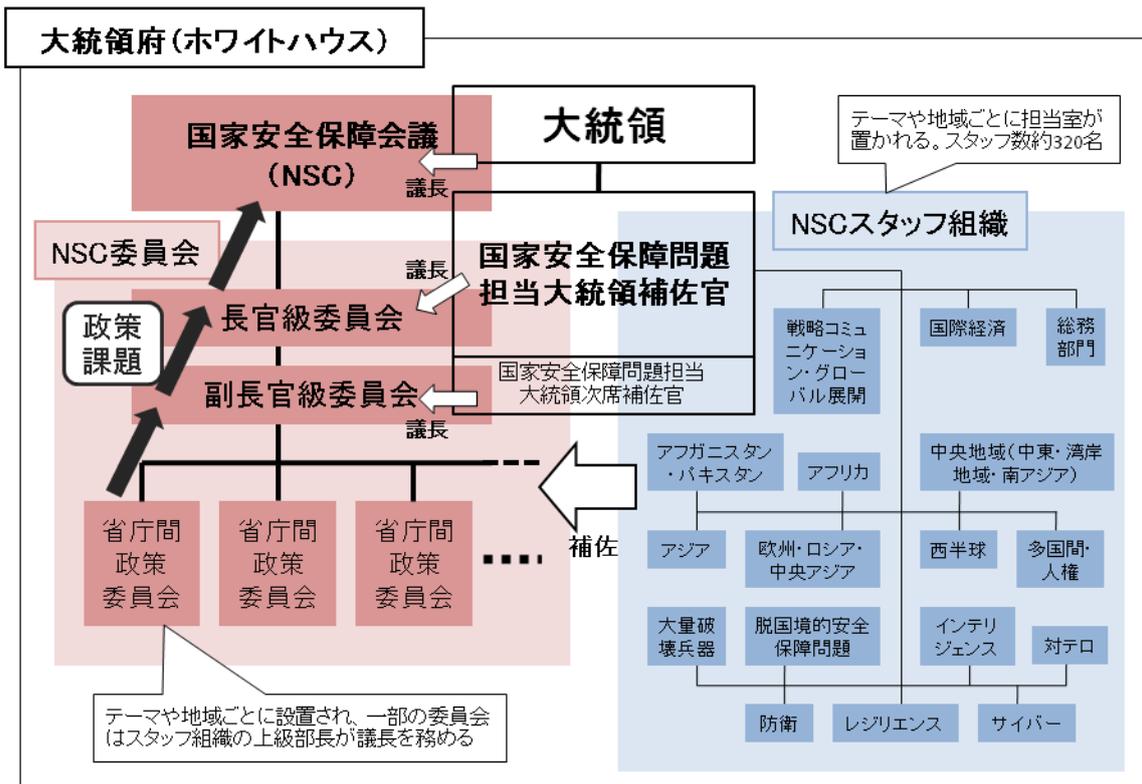
新設される日本版 NSC の制度を理解する助けとして、本章では NSC の生みの親である米国、そしてわが国と同じく内閣官房の機能の強化拡充という形で NSC を発展させてきた英国の NSC 制度を簡潔に紹介し、比較する。

1 米国

米国は第 2 次世界大戦での経験から、軍事戦略と国家安全保障戦略の調整・統合の必要性を認識し 1947 年に NSC を設立した。以降、NSC は紆余曲折を経ながら 60 年以上に渡って運用され、1980 年代末のブッシュ（父）政権時に、現行の運用方法が確立された。²²

NSC は大統領府（ホワイトハウス）に設置され、法定の国家安全保障会議を最高位とした 4 つのレベルの会議から成る合議体としての NSC と、会議を情報・事務の面で補佐するスタッフ組織の NSC から成る（図 2 参照）。

図 2 米国 NSC 関連組織構成イメージ



(出典) 吉崎知典「米国—国家安全保障会議 (NSC)」松田康博編著『NSC 国家安全保障会議』(彩流社、2009) p.35; Alan G. Whittaker et al., *The National Security Policy Process*, August 15, 2011, p.69. <<http://www.virginia.edu/cnsl/pdf/national-security-policy-process-2011.pdf>> 等を基に筆者作成。※レジリエンスについては注(37)を参照。

²² 米国 NSC の歴史経緯については等雄一郎「日本版 NSC (国家安全保障会議) の課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』548 号, 2006.9.22. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0548.pdf>> を参照。

NSC の法定の公式メンバーは、大統領、副大統領、国務長官、国防長官、エネルギー庁長官であるが、加えて、オバマ政権では財務長官、司法長官、国土安全保障長官、国連大使、大統領首席補佐官、国家安全保障担当大統領補佐官（The Assistant to the President for National Security Affairs、以下、補佐官という）、国家情報長官、統合参謀本部議長が法定のアドバイザーとして出席する。その他に、大統領が必要と認める他の閣僚等も参加する場合もある²³。なお、米国 NSC はあくまで大統領の諮問機関であるが、政策決定権者である大統領がメンバーであるため、NSC の決定が即座に政府の決定となる（わが国の場合は閣議決定を経る必要がある）。

米国の現行 NSC 制度の特徴は、NSC 委員会制度、補佐官の重要性、そして大規模なスタッフ組織の 3 つである。

(1) NSC 委員会制度

米国では大統領が議長となり閣僚が出席する法定の会議の下に、長官級委員会（The NSC Principals Committee）、副長官級委員会（The NSC Deputies Committee）、省庁間政策委員会（Interagency Policy Committees）の 3 つのレベルの会議が置かれる。この 3 つの会議が NSC 委員会を構成する²⁴。

NSC 委員会は、外交安保政策に関わる様々な政策課題を省庁間で調整・実行し、重要な政策課題をボトムアップ形式で集約する役割を果たしている。省庁間政策委員会はテーマや地域ごとに設置され、クリントン政権時には 102、ブッシュ（子）政権時には 54 設置された²⁵。オバマ政権では委員会のリストが公表されていないが、概ねブッシュ（子）政権の委員会を引き継いでいるとされる²⁶。省庁間政策委員会で重要だと判断された議題は副長官級委員会に上げられ、同様に、より重要な議題が長官級委員会、そして大統領が出席する法定の会議に上げられていく。そのため平時は NSC 委員会を中心に制度が動いており、現在では、法定の会議は最重要議題を扱う際や緊急事態にのみ開催される。

わが国にも会議の審議機能強化のため次官・審議官級から成る事態対処専門委員会があるが、今回の法案でも現行法でも、NSC または安全保障会議が扱う全ての議題について事態対処専門委員会の審議事項となっている訳ではない。NSC 委員会制度のような、下位のレベルに次官級や局長級の会議体を設置して議題の調整を行うという案は、有識者会議でもその必要性が指摘されている²⁷。

(2) 国家安全保障担当大統領補佐官の重要性

米国では補佐官は閣僚級の待遇であり、日常的に大統領に助言を行うと共に会議に出席し、長官級委員会では議長を務める²⁸。同時に、補佐官はスタッフ組織の長を務め、300

²³ THE WHITE HOUSE, *PRESIDENTIAL POLICY DIRECTIVE – 1*, February 13, 2009, p.2. <<http://www.fas.org/irp/offdocs/ppd/ppd-1.pdf>>

²⁴ 同上, pp.2-5.

²⁵ 吉崎知典「米国—国家安全保障会議 (NSC)」松田康博編著『NSC 国家安全保障会議』彩流社, 2009, pp.41-42.

²⁶ Alan G. Whittaker et al., *The National Security Policy Process*, August 15, 2011, p.17. <<http://www.virginia.edu/cnsl/pdf/national-security-policy-process-2011.pdf>>

²⁷ 国家安全保障会議の創設に関する有識者会議「第 4 回会合 議事要旨」（平成 25 年 4 月 11 日）p.4.<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ka_yusiki/dai4/gijiyousi.pdf>; 同 前掲注(3), p.1.

²⁸ 副長官級委員会では次席補佐官が議長を務め、一部の省庁間政策委員会ではスタッフ組織の上級部長が議長を務める。

名以上に及ぶスタッフを指揮して事務や情報の面から会議を補佐する。

人選に関しては、米国の補佐官は大統領による政治任用であり、様々な背景を持つ人材が就任している。2013年9月現在までの24名の歴代補佐官の内訳は、軍人6名、弁護士・ビジネス関係者8名、研究者6名、官僚2名、外交政策コンサルタント2名となっている²⁹。現在の補佐官は前国連大使のスーザン・ライス氏であり、これまで議員スタッフ、外交政策シンクタンク研究員、国務省次官補等を歴任している。

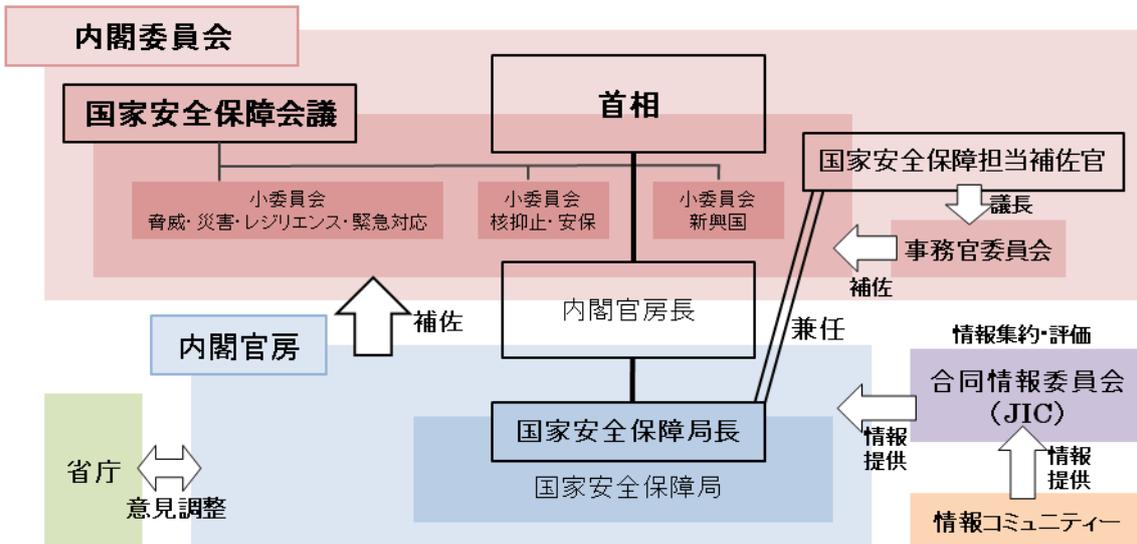
(3) 大規模なスタッフ組織

スタッフ組織の人数は約320名と言われており、約半数が政治任用であるとされる³⁰。NSCの予算により採用されるスタッフ、官僚（国務省、国防総省、CIA等からの出向）、大学・シンクタンク等からの給与支払いがあるスタッフ等で構成される³¹。組織はテーマや地域ごとに担当室に分かれ、政権や時の政策課題によりその構成は変化する。

2 英国

英国では2010年5月にNSCが設置された³²。ここでは、英国のNSC制度の特徴である内閣委員会制度、補佐官の重要性、事務局となる内閣官房に焦点をあてて説明する。

図3 英国NSC関連組織構成イメージ



(出典) Cabinet Office. *Structure Charts*, <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60745/Cabinet-Office_0_0.pdf> 等を基に筆者作成。※レジリエンスについては注(37)を参照。

²⁹ 吉崎 前掲注(25), p.50. この文献では2009年までの22名について紹介されている。その後、トーマス・ドニロン氏(2010.10~2013.7)、そして現職のスーザン・ライス氏(2013.7~)が就任している。ドニロン氏は弁護士、スーザン・ライス氏は外交コンサルタントに分類した。

³⁰ Alan G. Whittaker et al., *op.sit.*(26), p.14. ブッシュ(子)政権期は約220名であったが、オバマ政権発足後に国土安全保障会議のスタッフを統合し、現在の人数となった。

³¹ 吉崎 前掲注(25), pp.52-57.

³² ただし、防衛・外交委員会や情報活動委員会等、外交安保を扱う内閣委員会(※p.9参照)は従来から存在し、内閣官房にも情報・安全保障室等、対応する部署があった。

(1) 内閣委員会制度

英国の NSC は、内閣委員会³³の 1 つである。内閣委員会は首相の権限によって内閣に設置され、閣僚をメンバーとする委員会である。特定のテーマのもとに関係する閣僚を招集し、迅速な意思決定を行うことを目的としている。2012 年 10 月時点で、経済や公共支出、銀行改革等、11 の委員会と 15 の小委員会が置かれている³⁴。わが国でも 2009 年の民主党への政権交代後に、基本政策や予算等の閣僚委員会が設置された³⁵。

NSC のメンバーは、首相（議長）、副首相（副議長）、財務大臣、外務・英連邦大臣、国防大臣、内務大臣、エネルギー気候変動大臣、国際開発大臣、財務相主席担当官、内閣府大臣の 10 名で構成され、国家安全保障担当首相補佐官（The National Security Advisor、以下、補佐官という）が同席する³⁶。現在のキャメロン政権では週 1 回のペースで開催されている。加えて、NSC の下には外交安保の政策課題に合わせて小委員会が置かれ、現政権では、「脅威・災害・レジリエンス³⁷・緊急対応」、「核抑止・安全保障」、「新興国」の 3 つの小委員会が置かれている³⁸。さらに、各内閣委員会をサポートするため、事務官委員会が設置されている。この委員会は補佐官が議長を務め、関連省庁の高級官僚がメンバーとなっており、議論の絞り込みや省庁間調整等の役割を果たしている³⁹。

内閣委員会の決定は閣議決定と同様の効力を持つため⁴⁰、より迅速な意思決定が可能であり、緊急事態対応にも適している。

(2) 国家安全保障担当首相補佐官の重要性

英国でも、NSC における補佐官の役割は大きく、米国の補佐官と同様の役割を担っている。補佐官は、首相に助言を行うと共に会議に出席し、事務官委員会では議長を務める。また、会議の事務局に相当する内閣官房の国家安全保障局長を兼任している。

補佐官には官僚が就任し、閣僚級の給与待遇である⁴¹。初代の補佐官は前外務事務次官のピーター・リケッツ氏が務め⁴²、2012 年 1 月からは外務官僚で前 EU 大使のキム・ダロック氏が務めている⁴³。

³³ 閣僚委員会とも言われる。わが国両院に置かれている内閣委員会のような議会の委員会とは異なる。詳しくは濱野雄太「英国の内閣委員会制度」国立国会図書館『レファレンス』727号, 2011.8, pp.93-105.< <http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/072705.pdf> > を参照。

³⁴ Cabinet Office, *Cabinet Committee membership lists November 2012*. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/83739/Cabinet_Committee_Membership_Lists_Oct-2012.pdf>

³⁵ 「閣僚委員会って何するの?」『朝日新聞』2009.9.9.

³⁶ Cabinet Office, *National Security Council*, <<https://www.gov.uk/government/organisations/national-security/groups/national-security-council>>

³⁷ 英語で Resilience であり、強靱性、復元力、回復力、弾性等と訳される。災害その他緊急事態における政府やインフラ、地域社会等の総合的な強靱性・復旧力等を指して用いられることが多い。

³⁸ Cabinet Office, *op.sit.*(36)

³⁹ 濱野 前掲注(33), pp.98-99.

⁴⁰ 同上, p.97.

⁴¹ Cabinet Office, *Cabinet Office staff and salary data –senior posts as at 31 March 2013*. <<https://www.gov.uk/government/publications/cabinet-office-staff-and-salary-data-as-at-31-march-2013>>

⁴² Government Digital Service, *Person Sir Peter Ricketts GCMG*. <<https://www.gov.uk/government/people/peter-ricketts-2>>

⁴³ Government Digital Service, *Person Sir Kim Darroch*. <<https://www.gov.uk/government/people/kim-darroch#current-roles>>

(3) 事務局となる内閣官房

会議の事務局は内閣府の内閣官房に置かれている国家安全保障局（National Security Secretariat）が担当し、省庁間の調整、会議関係者からの情報要求と合同情報委員会からの情報提供の窓口等の役割を果たしている。

局長は、上で述べたとおり補佐官が兼任する。国家安全保障局は、インテリジェンス・安全保障・レジリエンス部門と外交・防衛政策部門を持ち、それらの下に、民間緊急事態、サイバー・セキュリティ及び情報保全、インテリジェンス及び安全保障と、外交政策、防衛等の室が置かれている⁴⁴。内閣府全体の安全保障関係の職員数は 2012 年度で 242 名である⁴⁵。外務省、国防省、財務省等の省庁から出向者も多く、幹部職については基本的に省庁ごとに割り振りがあるとされる⁴⁶。

IV 日本版 NSC の課題

日本版 NSC の概要、米国及び英国の NSC 制度との比較から、最後に、日本版 NSC 構想が有する主な課題についてまとめる。

(1) 補佐官・国家安全保障局長等の役割分担

日本版 NSC における補佐官の役割は、法案や関連説明資料には総理への助言と会議への出席しか定められていない。米英の補佐官が一人で担当していた役割を、国家安全保障局長と分担する形となっている。

日本版 NSC では、補佐官は専属のスタッフを持たず、官僚機構に対する指揮命令権限も有していない。そのため、十分に首相を補佐することができるのか疑問がもたれている⁴⁷。また国家安全保障局長についても、会議のメンバーではなく、総理との間に官房長官と官房副長官がいるために距離があり、総理や会議メンバーと円滑なコミュニケーションができない可能性が考えられる。この点について、総理の助言者としての役割を果たすと同時に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するため、米英と同じく補佐官が事務局長（国家安全保障局長）を兼任するべきであるという意見もある⁴⁸。

また、NSC の設置理由の 1 つである外交安保の対外的な窓口の役割についても、誰が諸外国の担当者のカウンターパートになるのかははっきりしておらず、現在、この役割を担っている官房長官との分担についても明らかでない⁴⁹。このため、官房長官や補佐官、局長との間で、主導権争いが生じるのではないかという指摘もある⁵⁰。

米国の過去の事例においても、NSC が緩やかな制度設計であるために、運用が確立するまでは属人的要素が大きく、補佐官が國務長官や大統領と対立する等、政権内で混乱を招

⁴⁴ Cabinet Office, *Cabinet Office annual report and accounts 2012 - 2013*, p.15.<https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225980/HC_15.pdf>

⁴⁵ *ibid.*, p.171. 合同情報委員会の評価スタッフ等、安全保障に関連する他の内閣府スタッフも含むと思われる。

⁴⁶ 長尾雄一郎「英国一内閣委員会と内閣官房」松田康博編著『NSC 国家安全保障会議』彩流社、2009、pp.242-247.

⁴⁷ 「日本版 NSC 国守の司令塔作りを急げ」『産経新聞』2013.6.9.

⁴⁸ 北岡伸一「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」2012.6.9, pp.5-6.<<http://www.csis-nikkei.com/doc/%EF%BC%AE%EF%BC%B3%EF%BC%A3%E6%8F%90%E8%A8%80.pdf>>

⁴⁹ 「日本版 NSC 器をまねるだけでは」『朝日新聞』2013.6.9.

⁵⁰ 春原剛「「日本版 NSC」の理想と現実」『新潮 45』32(10), 2013.10, pp.60-61; 「安保 縦割り排除へ一歩 担当補佐官 運用に課題も」『読売新聞』2013.5.29.

いたこともあった⁵¹。NSC の運用について総理の自由裁量を確保しておくことも重要であるが、非効率的な意思決定や組織内の混乱を避けるためにも、役割分担についてある程度の方針を示しておくことは必要であろう。

(2) 情報の流れについて

外交安保戦略の審議や危機管理対応のために情報は欠かすことのできない要素であり、日本版 NSC において情報の流れをどのように設計するのかが重要な課題である。

現在の政府の方針としては、1 次的な情報収集については既存の情報コミュニティを活用し、国家安全保障局は情報コミュニティから提供された情報を分析して具体的な政策の選択肢を提言することに取り組むとされている⁵²。一般的に、政策サイドと情報サイドの関係が近すぎると、情報サイドが政策サイドの要望に合う形に情報を意図的に修正してしまう「インテリジェンスの政治化」の問題⁵³が指摘されている。そのため、日本版 NSC そのものに 1 次的な情報収集機能を付与することは避けるべきであるという考え方があり、この点について有識者会議でも言及されている⁵⁴。政府の方針はこの点について考慮されたものであると考えられる。

問題点としては、外交安保の幅広い分野で政策の選択肢を提言するという高度な業務に対して数十名の人員で足りるのか、専門的な人材の確保をどうするか等が挙げられる⁵⁵。加えて、そもそも既存の情報コミュニティを使うだけでは、省庁のセクショナリズムの問題があり十分な情報提供を期待することができないため、内閣官房の情報部門を強化すべき、または米国の CIA のような独立した情報機関を創設すべきという見解もある⁵⁶。

情報の流れや情報機関の在り方は、日本版 NSC の議論以前から外交安保の分野における重要な課題となっている。日本版 NSC 発足以降も、引き続き検討すべき課題であろう。

(3) 秘密保全の在り方

日本版 NSC では諸外国との積極的な情報のやり取りを想定しており、政府は日本版 NSC の設置に合わせて秘密保全の水準を諸外国並みに高めることを検討している。

秘密保全関連法案については、民主党政権下で 2011 年 8 月に有識者会議による検討がなされ、その成果は報告書にまとめられた⁵⁷。自民党への政権交代後にも新たに検討が進められ、2013 年 9 月に「特定秘密の保護に関する法律案」の概要が公表された⁵⁸。

⁵¹ アイボ・ダールダー、I・M・デスラー「大統領に次ぐ重責を担う大統領補佐官の役割とは」『Foreign affairs report』2013.7, pp.82-83.

⁵² 内閣全保障会議準備室 前掲注(2), p.2.

⁵³ マーク・M・ローエンター、茂田宏監訳『インテリジェンス 機密から政策へ』慶應義塾大学出版会, 2011.5, pp.173-176. 政治化されたインテリジェンスは重要な問題であるが、インテリジェンスの高度なレベルにおいてはしばしば政策とインテリジェンスの境界が曖昧になることも事実であり、特定の分析が政治化の定義に当てはまるかどうかを判断するのは容易ではないとされる。

⁵⁴ 国家安全保障会議の創設に関する有識者会議「第 1 回合会（平成 25 年 2 月 15 日） 議事要旨」p.4.<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ka_yusiki/dai1/gijiyousi.pdf>

⁵⁵ 国家安全保障会議の創設に関する有識者会議 前掲注.(27), p.3; 同 前掲注(3), p.6.

⁵⁶ 「正論 国家中央情報局立ち上げの秋だ 佐々淳行」『産経新聞』2013.8.29.; 「「スパイ」育成 政権検討 「NSC 創設と両輪」『朝日新聞』2013.5.30.

⁵⁷ 秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議「秘密保全のための法制の在り方について（報告書）」（平成 23 年 8 月 8 日）<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/jouhouhozen/housei_kaigi/pdf/10110808_houkoku.pdf>

⁵⁸ 総務省「「特定秘密の保護に関する法律案の概要」に対する意見募集について」『e-Gov』<<http://search.e-gov.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDETAIL&Mode=0&id=060130903>>

法案の主な内容として、漏えいした場合にわが国の安全保障を著しく損なう情報を、行政府の長が特定秘密に指定すること（期限は上限 5 年、更新可能。秘密の範囲を従来の防衛分野のみから、外交、公共安全、テロにも拡大）、適性評価⁵⁹を導入すること、罰則が最大懲役 10 年に引き上げられ（現行法では国家公務員法で最大懲役 1 年、自衛隊法では最大懲役 5 年）、秘密情報に対する取得行為も罰則の対象となること等が挙げられる。

こうした秘密保全強化の動きに対し、秘密の範囲が曖昧である、罰則が重過ぎる、取材活動を委縮させ国民の知る権利を阻害する、秘密指定が際限なく更新されるのではないか、適正評価の実施に際して行政府が大量の個人情報入手することになり、プライバシー侵害や思想調査の懸念がある等の批判が出されている⁶⁰。

秘密保全の目標を達成しつつも、国民の基本的な人権を侵害しないよう、バランスのとれた対応が求められる。

(4) 決定の在り方

NSC での決定の在り方も、1 つの課題となっている。これまでに説明してきたとおり、安全保障会議または今回の日本版 NSC で決定が行われたとしても、閣議決定を経なければ法的に効力を持つ決定とはならない。こうした非効率な体制が安全保障会議を形骸化させている、または、経済財政諮問会議が果たしているような事実上の決定機関になれば必要な情報は提供されないという指摘がある⁶¹。加えて緊急事態対応でも、二重の承認を経なければならぬために、迅速に対応することができない。

この課題の解消のためには、内閣の決定権について定めている憲法第 66 条 3 項の改正を検討することが必要になると指摘されている⁶²。

おわりに

日本版 NSC について提示されている課題は、政府における情報の流れや、秘密保全の在り方、内閣の決定権等、NSC だけにとどまらない大きな課題が少なくない。米国においても、NSC の創設から現在の制度・運用が形作られるまでに 50 年近くの歳月がかかった。NSC が外交安保の司令塔として役割を果たしていくためには、組織を立ち上げるだけでなく、常にその制度や運用の在り方について検討し、改善していく必要があるだろう。

⁵⁹ 適正評価は、特定秘密の取扱いの業務を行うにあたって、行政機関の長等が事前に対象者の適性を調査するものである。具体的には、犯罪歴、精神疾患、飲酒、経済状況等について評価を実施するとされる。

⁶⁰ 「秘密保護法案 報道の自由への配慮が必要だ」『読売新聞』2013.9.6.; 日本弁護士連合会「「秘密保全のための法制の在り方について（報告書）」に対する意見書 2011 年（平成 23 年）11 月 24 日」<http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/111124_4.pdf>等

⁶¹ 松田康博「「日本版 NSC」の論点と課題」『防衛研究所ニュース』108 号, 2007.2, p.2; 国家安全保障会議の創設に関する有識者会議「第 5 回会合（平成 25 年 5 月 9 日）議事要旨」p.3.<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ka_yusiki/dai5/gijiyousi.pdf>

⁶² 松田, 同上