

ISSUE BRIEF

「日本版 NSC (国家安全保障会議)」の課題 日本の安全保障会議と米国の NSC

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 548(2006. 9.22.)

- | | |
|-----------------|-------------------|
| 日本の安全保障会議 | 2 NSC のメンバーとスタッフ |
| 1 国防会議から安全保障会議へ | 3 NSC の組織 |
| 2 安全保障会議の組織 | 4 NSC の実際 |
| 3 安全保障会議の機能 | 5 小括 |
| 4 安全保障会議の実際 | 「日本版 NSC」の課題 |
| 米国の国家安全保障会議 | 1 安全保障会議と NSC の異同 |
| 1 NSC の機能 | 2 「日本版 NSC」の課題 |

自民党総裁選に出馬した安倍晋三官房長官が「日本版 NSC」構想を提唱したことから、米国の国家安全保障会議 (NSC) に注目が集まった。

日本の安全保障会議と米国の NSC の両組織は、ともに制定法に基づき、首相や大統領の安全保障政策分野における意思決定に奉仕する機関で、関係閣僚から成る諮問機関の性格を有している。日本の安全保障会議が、閣僚による会議体の組織で、専従スタッフは少数にとどまるのに対して、NSC は、会議体であるとともにこれを支えるスタッフ組織から成っており、政策調整や助言の機能を超えて、政策決定や実施の機能を担うこともある。日本に NSC と類似の組織を創設する場合、まず、議院内閣制と大統領制という政治制度の違いを前提にした議論が必要である。同時に、スタッフ機構整備に関わる問題や米国の過去の経験にも目配りした議論が必要であろう。

外交防衛課

ひとし ゆういちろう
(等 雄一郎)

調査と情報

第 5 4 8 号

自民党の総裁選に出馬した安倍晋三官房長官が「日本版NSC」構想を提唱したことから、米国の国家安全保障会議（NSC）に注目が集まっている¹。本稿では、日本の現在の安全保障会議の組織・機能を概説した後、米国のNSCについてやや詳しくその機能、構成、組織、活動の実際を紹介する。最後に、日米両組織の異同を確認し、「日本版NSC」を設置する場合の課題を探ることにしたい。

日本の安全保障会議

我が国の安全保障会議は内閣に置かれた合議体の機関で内閣総理大臣の諮問機関である。

1 国防会議から安全保障会議へ

昭和 29（1954）年、防衛庁・自衛隊の発足とともに、内閣総理大臣の諮問に応じて国防関連の重要事項を広い視野から総合的かつ慎重に審議して国防施策に万全を期すための機関として、国防会議が防衛庁設置法（昭和 29 年 6 月 9 日法律第 164 号）により設置された。その後、国防会議は、内閣の機関でありながら防衛庁設置法に根拠規定を置いていたため、昭和 31（1956）年に国防会議の構成等に関する法律（昭和 31 年 7 月 2 日法律第 166 号）が制定され、あらためて内閣に置かれることになった。数次の防衛力整備計画や防衛計画の大綱など我が国の国防施策の基本を審議し、文民統制上で重要な役割を果たしてきた²。

昭和 61（1986）年、中曽根政権による行政改革の中で、内閣の危機管理や安全保障機能の強化が図られた。安全保障会議が安全保障会議設置法（昭和 61 年 5 月 27 日法律第 71 号）により内閣に設置され、国防会議の任務を継承するとともに重大緊急事態への対処措置等を審議する機関となった。中曽根政権は同時に、官邸機能強化のために内閣官房に外政審議室、内政審議室、内閣安全保障室の 3 室を設置した。内閣安全保障室（平成 10[1998]年に内閣安全保障危機管理室に改組）は、従来の国防会議事務局の組織を引き継ぐ形となり、安全保障会議の事務を処理することになった。

平成 15（2003）年の武力攻撃事態法（平成 15 年 6 月 13 日法律第 79 号）の制定に伴い、安全保障会議に関して 3 点の改正がされた。内閣総理大臣の諮問事項に、「武力攻撃事態等への対処に関する基本方針」と、これ以外で「内閣総理大臣が必要と認める武力攻撃事態等への対処に関する重要事項」が加えられた。安全保障会議の議員を、緊急事態対処に深い関係の深い国務大臣とした。安全保障会議の審議を迅速・的確に実施するために、必要な事項を調査分析し、その結果を会議に進言する事態対処専門委員会を設置した³。

2 安全保障会議の組織

内閣総理大臣は安全保障会議の議長で、会務を総理する（安全保障会議設置法第 4 条）。会議の招集者について明文規定はないが、内閣総理大臣により招集される。同会議の議員は、次の通りである（同第 5 条第 1 項）。

総理大臣の臨時代理となる総理があらかじめ指定した国務大臣 / 総務大臣 / 外務大臣

¹ 「日本版NSC提唱 独自性アピール」『産経新聞』2006.8.23.

² 富井幸雄「第 4 章 防衛行政機構の発展」西修〔ほか〕『我が国防衛法制の半世紀』内外出版, 2004, p.103.

³ 熊野有文「事態対処における安全保障会議の機能の強化」『時の法令』1699 号, 2003.10.15, pp.7-9.

／財務大臣／経済産業大臣／国土交通大臣／内閣官房長官／国家公安委員会委員長／防衛庁長官

さらに、議長は、議案を限って上記以外の国務大臣を臨時に参加させ（同第5条第2項）、また必要と認めるときは国務大臣以外の「統合幕僚長その他の関係者」を出席させて、意見を述べさせることができる（同第7条）。

安全保障会議の事務は、従来、内閣安全保障危機管理室が行なっていたが、平成13（2001）年の中央省庁再編により内閣官房が再編されて同室が廃止されたため、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とされた（同第10条）。

3 安全保障会議の機能

安全保障会議は、内閣総理大臣から諮問された国防に関する重要事項及び重大緊急事態への対処に関する重要事項を審議する（同第1条）。同時に、諮問事項以外についても必要に応じて、国防に関する重要事項及び重大緊急事態への対処に関する重要事項につき内閣総理大臣に意見を述べること（建議）ができる（同第2条第2項）。内閣総理大臣が諮問すべき事項として、安全保障会議設置法第2条第1項第1号から第5号までに列挙された国防の基本方針などの法定事項のほか、第6号に言う、その他内閣総理大臣が必要と認める「国防に関する重要事項」、第7号に掲げる内閣総理大臣が必要と認める「通常の緊急事態対処体制によって対処困難な」「重大緊急事態」がある。これらの審議や建議を行なうことが安全保障会議の形式的機能である。

安全保障会議の審議形式として、決定、了承、審議の3つがある。決定は、諮問事項に対する意思決定であり、了承は、決定を要する事項以外の事項についての意思決定である。審議とは、決定又は了承以前の段階における検討を総称したものである。ここに言う決定は、法的拘束力を持つものではないが、安全保障会議の決定はそのまま閣議にかけられ、閣議決定として規範的效果が認められることになる⁴。

安全保障会議の具体的機能として、第1に、内閣が有する国政に関する総合調整機能のうち安全保障分野の調整機能がある。調整には事務的な調整と高度な政治的調整の両方が含まれる。閣議決定や報告の前に、安全保障関連閣僚間の意思形成をはかるため、安全保障会議に諮ることが慣例化していることも、この総合調整機能の現われと捉えることができる。第2に、国防の主務官庁である防衛庁・自衛隊の判断だけに依存することなく、内閣全体として軍事組織の活動をチェックするという意味で、文民統制を保障する機能を安全保障会議は有している。安全保障会議の機能を理解する上で重要なことは、それが合議体の組織であり、かつ諮問機関であって議決権や決定権を有するわけではない点である⁵。

4 安全保障会議の実際

安全保障会議は、昭和61（1986）年7月の設置から本年8月末までの約20年間に通算135回開催されている⁶。年平均6～7回開催されている計算になるが、平成15（2003）年が7回、平成16年と平成17年が各々8回、平成18年は8月までに7回開催されている。

⁴ 富井幸雄「第6章 安全保障会議」西修〔ほか〕『日本の安全保障法制』内外出版, 2001, p.117.

⁵ 富井 前掲注2, pp.105-106.

⁶ 筆者が首相官邸ホームページの会議情報<<http://www.kantei.go.jp/jp/kanteinougoki/index.html>>から試算。

決定事項を拾ってみると、防衛計画の大綱や中期防衛力整備計画など、設置法第2条第1項の法定事項のほかに、自衛隊の海外派遣など、政治的に重要な安全保障関連事項が多くを占めている。この他に、平成11(1999)年3月24日の能登半島沖不審船事件における初の海上警備行動の発令に際する内閣総理大臣の承認について、安全保障会議で決定を行なった事例や、本年7月5日早朝の北朝鮮によるミサイル発射に際して安全保障会議で情報確認と今後の対応を協議した後に、内閣官房長官声明を発表した事例などがある。

会議体である安全保障会議の事務を受け持つのが、平成13(2001)年以来、内閣官房副長官補及び内閣官房副長官補室のスタッフである。内閣官房の再編によって先に述べた3室体制が廃止され、3人の内閣官房副長官補の下に内閣官房副長官補室が作られ、スタッフが配置された。このうち何人が安全保障会議の事務を担当しているのか人数は不明であるが、財務省印刷局の『職員録 平成18年版』では、課長級の内閣参事官7人がいずれも併任の形で「安全保障会議」担当として置かれている⁷。信田智人国際大学助教授によれば、制度上廃止された安全保障危機管理室が、内閣府庁舎別館1階に独立して「旧安危室」として存続しており、この旧安危室のトップには、内閣官房副長官補よりも格上の内閣危機管理監がすわり、その次席に安全保障担当の内閣副長官補がすわり、スタッフ約30人を抱えているという⁸。

平成13(2001)年1月から平成16(2004)年4月まで安全保障担当の内閣官房副長官補を務めた大森敬治駐オマーン大使は、安全保障会議の役割は従来防衛予算や主要装備の導入等の審議であったが、今後は日本の安全保障の基本姿勢を議論し、自衛隊の海外派遣の基本理念を内外に示す必要があるとして、安全保障会議を支援する組織整備が急務であると語っている⁹。現在の安全保障会議を支えるスタッフ組織が充分ではないことが窺える。

米国の国家安全保障会議

米国の国家安全保障会議は、外交政策と防衛政策を管理・調整するとともに、外交・防衛上の約束と要請の間の調和を図る役割を持って創設された機関である。

米国は、第2次世界大戦中、軍事と外交の両政策の調整とともに、特に太平洋戦域における日本軍との戦いにおいて、陸軍、海軍、空軍、海兵隊の統合的な運用の重要性を強く認識するようになった。こうした認識を背景に、1947年に国家安全保障法(National Security Act of 1947)が制定された。同法により、国防長官の下に陸軍、海軍、空軍の3省が統合され、統合参謀本部(JCS)が創設され、さらに、大統領に国家安全保障関連の国内、外交、軍事の各政策の統合に関して助言するための機関として、国家安全保障会議(National Security Council、NSC)が設立された¹⁰。

1 NSCの機能

1947年国家安全保障法に規定されたNSCの機能は次の通りである。

大統領に、国家安全保障に関連する国内、対外、軍事の各政策の統合に関して助言す

⁷ 財務省印刷局『職員録 平成18年版』p.59.

⁸ 信田智人『官邸外交』(朝日選書)朝日新聞社、2004、p.28.;『朝日新聞』2006.8.25付の記事によれば、「内閣官房(安全保障危機管理担当)のスタッフは約100人だが、専従スタッフは約10人」。

⁹ 「大森敬治前内閣官房副長官補インタビュー 今こそ日本版NSCを」『論座』120号、2005.5、p.151.

¹⁰ 村田晃嗣「国家安全保障会議の半世紀」『海外事情』45巻10号、1997.10、pp.48-51.

ることにより、軍部と政府の他の省庁とが国家安全保障関連事項に関して、より効果的に協力できるようにする。

国家安全保障に係る政府の各省庁の政策と機能を、より効果的に調整する目的のために、大統領が指令できるようにする。

米国の目標、関与、危険を評価し鑑定する。

国家安全保障に関して、政府の各省庁に共通する利害に関わる政策を検討する¹¹。

このように NSC は、政策調整の機能と大統領に対する助言機能の 2 つを担う組織であると立法上規定されており、現在においても米政府機構内における外交、防衛、安全保障政策調整の中心機関である。ただし、設立当初から現在まで、NSC が常に同様の機能を果たしてきたわけではない。各政権における NSC の機能と役割は、大統領の政権運営スタイルに大きく依存するものであった。

2 NSC のメンバーとスタッフ

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、である。

この他に、法定の助言者として統合参謀本部議長と中央情報長官がいる。大統領が必要と認めれば、上記以外の閣僚等がメンバーとなる場合もある。

NSC 法定メンバーによる会議が公式に招集される必要は必ずしもない。クリントン政権の場合、1993 年 3 月 2 日以来 1999 年末まで公式会議は 1 回しか開かれなかった。代わりに、オルブライト (M. Albright) 国務長官、バーガー (Sandy Berger) 国家安全保障担当大統領補佐官、コーエン (W. Cohen) 国防長官による ABC 昼餐会や、代理による朝食会・昼食会が開催された¹²。

NSC の法定の公式メンバーによる会議体の代わりに、日常的に政府内の政策の調整と統合を行ない、大統領に情勢分析と助言を行なっているのが、NSC スタッフ組織である。NSC スタッフ組織による日常業務に責任を負うのが国家安全保障担当大統領補佐官 (大統領国家安全保障アドバイザーとも呼ぶ) である。同補佐官は NSC の会議にも出席するのが慣例である。一般的に、法律に定められた会議体としての公式の NSC と、NSC スタッフ組織の活動とを総称して NSC システムと呼んでいる¹³。

NSC スタッフの規模は、政権によって異なる。NSC スタッフの登用手続きも、大統領の個人のスタイルに依存する。クリントン政権の 1999 年時点の NSC スタッフの規模は総数 208 人で、うち政策要員が 101 人、管理支援要員が 107 人であった。このうち政策要員が大統領特別補佐官と呼ばれる専門スタッフで、その出身母体は、国務省、情報コミュニティ、一般官僚、軍部、その他民間部門であった。ちなみに 1999 年 9 月時点の軍人出身の NSC スタッフは 12 人であった¹⁴。一般に、NSC スタッフは国務、国防などの安全保障関係省庁出身者の割合が圧倒的に多い。スタッフの登用では職務遂行上必要な専門知識が政治的配慮

¹¹ 50USC402.

¹² Gabriel Marcella, "Chapter 9: National Security and the Interagency Process: Forward into the 21st Century," in J.R. Cerami and J.F. Holcomb, Jr. eds. *U. S. Army War College Guide to Strategy*, U.S. Army War College, 2001, p.109.

¹³ *Ibid.* また、NSC を国家安全保障担当大統領補佐官、NSC スタッフ、会議体の NSC の 3 つの単位から成ると捉える説もある (富井幸雄「情報自由法(FOIA)における行政機関概念 安全保障会議(NSC)のFOIA対象性をめぐって」『季刊行政管理研究』93号, 2001.3, p.65.)

¹⁴ Marcella, *op. cit.*

にも増して重視される¹⁵。

3 NSC の組織

NSC の組織についても、政権によって違いがある。一般に大統領は、政権発足直後に自らの政権における NSC の組織と機能を定める大統領指令を出し、これによって、以後の自らの政権の国家安全保障政策の調整や策定のあり方（スタイル）の基本を提示することが多い（p.10 の図参照、図の NSC とは会議体としての NSC のことである）。

現在の G.W. ブッシュ政権における NSC 組織を定めているのが、2001 年 2 月 13 日の国家安全保障大統領指令（NSPD）第 1 号「国家安全保障会議システムの組織」である。同指令は、法定・非法定の NSC メンバーを大統領、副大統領、国務長官、国防長官、財務長官、国家安全保障担当大統領補佐官とし、他に、法定助言者として中央情報長官と統合参謀本部議長をメンバーに加えるほか、大統領首席補佐官と経済政策担当大統領補佐官も常時参加メンバーとしている。NSC 会議の議題に関しては、国家安全保障担当大統領補佐官が、法的判断が重要な場合には大統領法律顧問と協議の上、決定する。会議は大統領が主宰し、大統領が不在の場合は、副大統領が会議を主宰するなどが規定されている。

G.W. ブッシュ政権は、同指令により NSC スタッフ組織に関して、従来からある三層構造の省庁間政策調整メカニズムのうち、閣僚レベルで構成される NSC 閣僚委員会（NSC/PC）と次官レベルで構成される NSC 次官級委員会（NSC/DC）を従来そのままとしたが、クリントン政権下で省庁間の政策調整作業を日常的に担当してきた省庁間作業グループ（IWG）を廃止し、政府内の国家安全保障関係の政策の策定と実施の管理を日常的に行なうための組織として NSC 政策調整委員会（NSC/PCCs）を創設した。東アジアなど地域担当の 6 つの政策調整委員会と、拡散問題・拡散阻止・国土防衛、地球環境、国際金融などの機能別の 11 の政策調整委員会を置くことを決定した。

さらに、2001 年の 9.11 テロ直後に、G.W. ブッシュ政権は、「国家安全保障・新規脅威・国際関係 NSC 小委員会」を設置して対テロおよび国土安全保障省関連事項の調整機関とした。NSC の各種の委員会の中でも最も活動の目立つ委員会となっているといわれる。また、9.11 テロの約 1 ヶ月後の 2001 年 10 月 8 日に、政府内において対テロ活動および国土安全保障関連の政策調整を行なうために NSC と相似の「国土安全保障会議」を設置し、ホワイトハウス内に「国土安全保障室」を設けた¹⁶。

4 NSC の実際

NSC をどのように活用して、政策実行に結びつけるかは、各政権で大きくそのスタイルを異にする。政策決定過程で NSC を重視した代表例として、ニクソン政権（共和党、1969.1-1974.8）とカーター政権（民主党、1977.1-1981.1）があり、逆に NSC を相対的に軽視した代表例として、ケネディ政権（民主党、1961.1-1963.11）とレーガン政権（共和党、1981.1-1989.1）がある。各政権の NSC の特色と活動の実際を次に紹介する¹⁷。

¹⁵ I.M. Destler, "National Security Management : What Presidents Have Wrought," *Political Science Quarterly*, Vol.95, No.4 (Winter 1980/1981), p.576.

¹⁶ S. Bearne, et al., *National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform*, (RAND TR289), RAND Europe, 2005, p17.

¹⁷ 各政権の NSC の活動の実際に関しては、主に、花井等・木村卓司『アメリカの国家安全保障政策』原書房，1993 の第 2 章「国家安全保障会議」pp.87-150. によった。

(1) NSC 重視型の政権 ニクソン政権とカーター政権

NSC が諮問機関の枠を超えて米安全保障政策決定の中心に座り、その権限が最も強化されたのはニクソン政権の時である。同大統領は政策決定過程から官僚政治を排除しようと思図して、NSC による各省庁の管理を明確に打ち出した。図に見るように NSC の組織の充実が図られ、重要問題ごとに委員会が設置され、これらの委員会の下に地域問題担当の関係省庁グループが置かれた。

ニクソン政権のNSCの中心が、ハーバード大学教授から国家安全保障担当大統領補佐官に就任したキッシンジャーであった。同補佐官を中心としたNSCは、ニクソン訪中を実現するなどトップダウンの政策の実施に力を発揮した。しかし、NSCが政策の助言だけでなく政策決定や、場合によっては政策実行を行なうなど、法律に定められた権限を大幅に超える活動を行なうことになった。また、キッシンジャー補佐官が議会の召喚に応じる立場にないこと（任期の後半は国務長官を兼務した）を利用して、NSCを中心に政策決定の秘密主義を進めたことが批判の対象にされた。さらに国務省が安全保障政策の決定過程から排除されて、外交官の志気低下を招いたとも指摘される¹⁸。

民主党のカーター政権は、ニクソン政権でNSCの権限が肥大化した反省から、NSC組織の簡素化と規模縮小を図った。コロンビア大学のロシア専門家から国家安全保障担当大統領補佐官に就任したブレジンスキーは、図のように、ニクソン時代に最大7つあった委員会を政策検討委員会と特別調整委員会の2つに整理統合した。カーター大統領が安全保障問題に未経験だったこともあって、ブレジンスキー補佐官は情報とアイデアの源泉として重用され、大統領令やNSC決定メモランダムに署名すら、重要決定を除けば行ったとも言われる¹⁹。結果的に、ブレジンスキー補佐官が調整役だけでなく、政策立案者やスポークスマンの役割も担い、安全保障政策だけでなく政権運営全般に絶大な影響力を持った。NSC組織の簡素化は進んだが、NSC担当補佐官の権限が依然として大きく、実質的にはカーター政権のNSCは、ニクソン政権時代のNSCと同様の問題点を抱えることになった。

(2) NSC 軽視型の政権 ケネディ政権とレーガン政権

ケネディ政権は、政権成立直前に出された議会上院政府活動委員会国家政策機構小委員会（通称ジャクソン委員会）の報告書（1960年12月）が提言した、NSCを「限定的な重要問題につき、大統領が主要助言者と議論する私的な場であるべき」との考え方に基づいて、NSCを小規模のものとし、定期の会合ではなく大統領が助言を必要とする時に開くこととし、NSCは諮問機関というより、個人的助言者（アドバイザー）の集合体として直接大統領に奉仕することになった。閣僚と省庁の責任が強化され、ラスク国務長官とマクナマラ国防長官の役割が高まった。重要課題についてはそのつど設置されるアド・ホックなタスクフォースで検討された。最も有名なものが、キューバ危機の際の最高実行委員会（EXCOM）で、正副大統領のほかロバート・ケネディ司法長官らが出席した。反面でNSCは不活発となり、政策議論の場として「単なる名称に過ぎなくなった」と指摘される²⁰。

NSCの名を広く世間に知らしめた事件に「イラン・コントラ事件」（1986年に発覚）がある。NSC軍政部次長オリバー・ノース中佐がベイルートの米人人質解放のためにイランやニカラグア反政府ゲリラを巻き込んだ秘密工作事件である。一般的に言えば、レーガン政権

¹⁸ 同上，p.113.

¹⁹ 同上，p.117.

²⁰ 同上，p.132.

では、大統領への安全保障問題の主要助言者は国務長官と国防長官で、次がCIA長官とされ、国家安全保障担当大統領補佐官やNSCスタッフの地位は格下げされた。NSCが国家安全保障政策に果たす役割は大幅に低下した。ただ、図に見るようにNSCの下に3つの関係省庁上級グループ（ISG）が設置され、その下に地域別と機能別の計7つの関係省庁グループ（IG）が設けられ、組織的な整備が行なわれた。しかし、全体としてNSCを政策議論の場としないとの政権の方針のために、委員会の乱立が、関係省庁とのポスト・権限争いをいたずらに激化させて、イラン・コントラ事件の遠因になったとも言われる²¹。

5 小括

一般的に、NSCシステムの中においては、大半の課題がNSCスタッフ組織の最下位のレベルで処理される。そこで処理しきれない課題が、政権ごとに呼称が違うが、次官級委員会や閣僚委員会などの上級レベルに持ち上げられ処理される。さらに、政策決定の際に大統領の目に留まるべき課題だけが、大統領まで上がることになる²²。

NSCの果たす機能・役割は、政権によって、また同一政権でも課題ごとに違いを見せ、政策の助言や調整にとどまる場合から政策の策定や実施に至る場合もある。たとえば、今年7月の北朝鮮のミサイル発射に対する国連安保理決議をめぐるブッシュ政権内と日米政府間の両方の調整において、ハドリー国家安全保障担当大統領補佐官が枢要な役割を担ったと報道されている²³。この例は、NSC（及びその管理者である大統領補佐官）が、一方で政権内の調整機能を果たすと同時に、他方で対日や対国連の外交交渉という政策実施の一部も担っていることを示すものである。

「日本版 NSC」の課題

1 安全保障会議と NSC の異同

【共通点】 日本の安全保障会議も米国の NSC も、いずれも制定法に基づいて設置された機関である。どちらも、国の行政のトップである内閣総理大臣と大統領に対して安全保障政策決定の分野で奉仕するための組織である。会議体の組織としてみた場合の法定参加メンバーは、日本の場合、議長である総理大臣と8人ないし9人の国務大臣で構成されている。米国の場合、議長である大統領と副大統領、国務、国防両長官が法定メンバーである。いずれも、必要に応じて他の閣僚や関係専門スタッフを参加させることができる。

【組織面の相違】 安全保障会議と NSC は、組織の面で決定的な相違がある。安全保障会議は、会議体（合議体）の組織であり、議長である内閣総理大臣の諮問事項につき、そのつど審議を行なう。事務局組織が内閣官房に置かれるものの、スタッフは、数十人規模で専従スタッフは少数にとどまる。これに対して NSC は、会議体の国家安全保障会議と、日常的に大統領に安全保障関連情報の分析と助言を提供するとともに、省庁間の政策調整を行なう NSC スタッフ組織とから成っており、約200人のスタッフを擁している。各スタッ

²¹ 同上, p.135.

²² Marcella, *op. cit.*, p110.

²³ 「官邸と米のホットライン」『日本経済新聞』2006.7.20. なお、この際のハドリー補佐官の日本側のカウンター・パートが安倍官房長官であった。

フの任命について、日本の場合、トップの内閣官房副長官補は政治任用とされるが、他のスタッフの大半は、外務省や防衛庁の併任ないし出向者で構成される。政治任用の副長官補も、これまでのところ防衛庁官僚 OB が歴任している。NSC の場合、政策スタッフの大半は、職務に必要な専門知識をもとに政権ごとに登用される。出身母体から見れば圧倒的に安全保障関係省庁出身者が多いものの、民間や学界出身者もいる。

【機能面の相違】 両組織の果たす機能にも大きな違いがある。安全保障会議は、内閣総理大臣からの諮問事項を審議し、必要に応じ国防や重大緊急事態について建議できると設置法に規定される。建議について、安全保障会議の議事録が公開されていない以上、これが行なわれたかどうか詳らかではないが、国防諸計画や自衛隊の海外派遣などの諮問事項について審議を行い決定している。その限りで、安全保障会議は政府内の調整を行うとともに文民統制の機能も担っている。これに対して、NSC は法律上、国家安全保障に関連する政策調整機能と大統領への助言機能を有すると規定されるが、過去の実行を見ると、NSC がその枠を超えて、政策の決定や実施（時には秘密作戦の実施）まで行った事例がある。ただし、これは各政権の政策実施スタイル、言い換えれば大統領や国家安全保障担当大統領補佐官の個性に依存する面が大きいと言ったほうがいいのかも知れない。

【政治制度の相違】 日本の議院内閣制と米国の大統領制の違いが、安全保障会議と NSC の性格に相違をもたらしていると言えるだろう。閣僚が大統領に対してのみ責任を負う大統領制の米国では、大統領の個人秘書とも言うべき国家安全保障担当大統領補佐官が、NSC 運営の主導権を握る会議体としての NSC は、大統領の個性に引きずられた議論と結論に至る可能性が高い。近年、内閣法その他の制度改正によって内閣総理大臣や内閣の主導性が強化されてきたとはいえ、議院内閣制の日本で安全保障会議が NSC と同様の機能を発揮するには制度面のハードルがあると言わなければならない。

2 「日本版 NSC」の課題

「日本版 NSC」に関する安倍官房長官の具体的構想は必ずしも明らかではない。平成 18 (2006) 年 9 月 1 日の自民党総裁選出馬表明で発表された政権構想では、「首相官邸における外交・安全保障の司令塔機能を再編・強化」「首相官邸主導体制を確立」「政策立案への開かれた人材登用と内閣官房、大臣官房の抜本的強化」などの事項に、「日本版 NSC」構想の一端が表れている²⁴だけである。ただ、「日本版 NSC」構想が、自民党の南・北関東ブロック合同大会で初めて提唱された際の報道では、「日本版 NSC」は、首相・外相・防衛庁長官・統合幕僚長らで構成され、外交・安全保障に関する情報を一元的に収集・分析し、機動的な政策立案や緊急事態への対応機能を持つとされる一方、官邸とホワイトハウスの間で直接対話を行う際の窓口の役割を「日本版 NSC」が担うとも伝えられている²⁵。

確かに複数の省庁間にまたがる調整を必要とする場合と政策遂行の迅速性が要求される場合、外交安全保障分野で首相官邸がリーダーシップを発揮して政策決定を行なうことは合理的であろう。これを補佐する常設組織として「日本版 NSC」構想が提唱されるのも、

²⁴ 「安倍晋三官房長官政権構想要旨」『産経新聞』2006.9.2.; 「政権構想」(安倍議員の個人のホームページ<<http://www.abe2006.jp/plan/index.shtml>>に掲載。)なお、小泉首相の私的懇談会である対外関係タスクフォース報告書「21世紀日本外交の基本戦略」(2002.11)や安全保障と防衛力に関する懇談会報告書「未来への安全保障・防衛力ビジョン」(2004.10)などにおいても、「日本版 NSC」構想と類似の「外交安全保障戦略会議の設置」や「安全保障会議の強化」などの提案がされてきた。

²⁵ 「日本版 NSC 提唱」『東京新聞』2006.8.23.

冷戦終結後の安全保障が多様化し、かつ交通通信手段の発達により脅威の伝播が速くなった今日においては、ある意味で当然の流れかも知れない。

ただ、現在の日本で NSC 類似の組織を置く場合、いくつかの課題もあるように思われる。

政治制度の違う日本に、大統領制の下にある NSC と類似の組織を創設することが、制度的に適切かどうかという問題である。すでに指摘したように、米大統領は、NSC あるいはこれを統括する国家安全保障大統領補佐官を利用することにより、自律的な外交安全保障政策を実施することが可能であるが、その制度的背景として、米大統領が国民から選挙によって選ばれたという事実がある。大統領をチェックするのは、同様に国民から選挙によって選ばれた議会である。これに対して、議院内閣制の下にある首相は、国民によって直接に選ばれたわけではなく、首相は国会に対して責任を負う。議院内閣制において、外交安全保障政策分野で「大統領的首相」を可能とする「日本版 NSC」を創設する場合、それが日本国憲法上でどんな政治的、制度的意味を有するのか、まず論議する必要がある。

「日本版 NSC」が、情報の収集・分析と政策立案の両方を行う組織になる²⁶とした場合、このような組織が実際に創設可能かどうかの問題もある。政策立案とは、通常は法律案作成機能を指すが、中央官庁の中核的機能である法律案作成の機能を、在来の安全保障担当官庁である外務省や防衛庁からどのように切り分けて「日本版 NSC」に移行させるのか、線引きは難しいであろう。また、情報収集・分析は高度に専門的な業務であり、民間や学界からどれだけの専門家を登用できるか未知数であろう。これが難しい場合、従来通りに外務省や防衛庁出身の専門家を登用することになるだろうが、このような専門家を内閣官房に集中することが、政府全体として合理的かどうかの判断も必要である。さらに、この種の情報専門家の人材の育成を、政府として組織的に行なう必要も出てくるであろう。

米国の NSC の問題点が、日本においても顕在化する可能性があるかも知れない。たとえば、ニクソン政権時代の NSC と国務省との間の確執や、外交安全保障政策の秘密主義化などの問題点であろう。これらは安全保障担当の各級スタッフが有するかも知れない政治的野心とも関連した問題で、こうした問題点を顕在化させないためには、個々の政策に対する首相や内閣官房長官による明確な関与と政治的意思の表明が必要であると言われる²⁷。

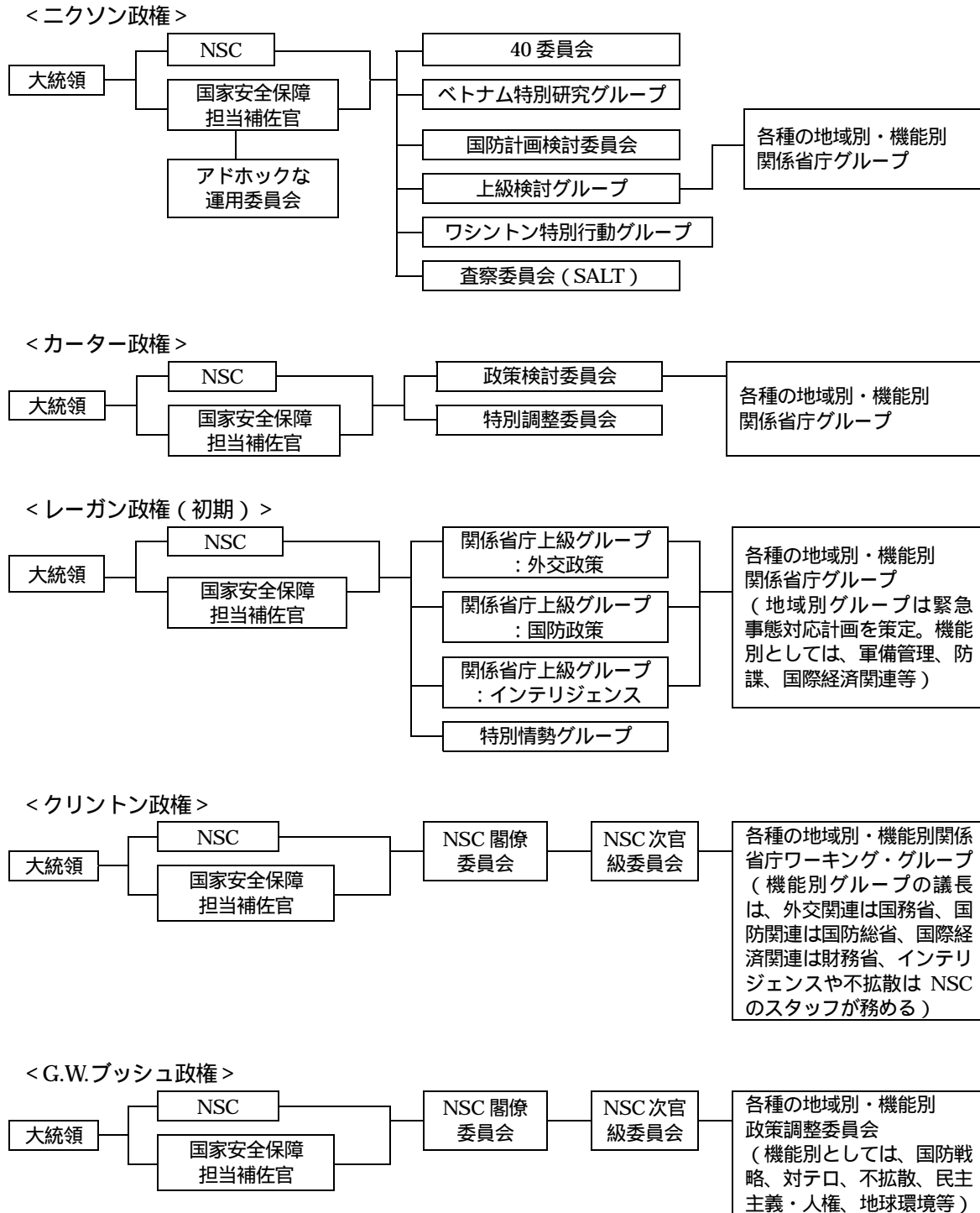
外交安全保障政策が官邸主導になった場合に、前任者と政治的理念を異にする首相が後継した場合に、外交政策の継続性に問題が生じたり、あるいは対外政策が内政の延長線上のみで決定されたりする可能性があるとして指摘される²⁸が、これは、必ずしも「日本版 NSC」の問題と直接には連動しないであろう。むしろ、「日本版 NSC」が確立された制度になれば、その種の政治家主導による外交安全保障政策の持つデメリットを、専門家が政権内部からチェックするシステムになる可能性もあるだろう。ただし、「日本版 NSC」が首相直属の機関となって首相や内閣官房長官に任免権があるとすれば、逆に「耳に痛い情報」が上位の政策決定者に上がらない可能性もある。専門家のチェック機能を有効に機能させるには、下級スタッフに関しては政治的任用とはせず、独立した任用システムにした方が良いかも知れない。

²⁶ このように予想するのは「安倍氏提唱日本版 NSC」『毎日新聞』2006.8.24.である。

²⁷ 信田 前掲注 8, pp.175-178.

²⁸ 同上, pp.178-180. 信田の同書の終章に官邸外交の長所・短所が要領よくまとめられている。

図 歴代政権の NSC 組織図



(出典) “Presidential Directive / NSC-2: The National Security Council System”, January 20, 1977; “National Security Decision Directive-2: National Security Council Structure”, January 12, 1982; “Presidential Decision Directive-2: Organization of the National Security Council”, January 20, 1993; “National Security Presidential Directive-1: Organization of the National Security Council System”, February 13, 2001 (以上は<<http://fas.org/irp/offdocs/direct.htm>>で閲覧可能); 花井等・木村卓司『アメリカの国家安全保障政策』原書房, 1993, pp.111, 116, 135 を元に筆者が作成。