

超党派議員による提言

日本型「スパイ機関」の
つくり方

共同執筆 ● 河野太郎

自由民主党
衆議院議員

十馬淵澄夫

民主党
衆議院議員

十山内康二

みんなの党
衆議院議員

二〇一二年九月、中国の漁船一〇〇隻が大挙して尖閣に向かっていているという報道が流れ、緊張が走ったことがあった。一つ判断を間違えば、互いの過剰反応から軍事衝突に発展する可能性すらある難しい局面だった。こんなときこそ総理大臣が的確な判断を下すためにインテリジェンスが必要になる。もし日本に對外インテリジェンス機関が存在していたならば、「尖閣諸島に向かう可能性のある中国漁民・漁船

の活動」を、あらかじめ情報収集と分析の対象にしていたら。そして對外インテリジェンス機関の分析官が、「漁船一〇〇隻が尖閣に向かう」可能性とその根拠を、総理大臣に直ちに報告することができたはずである。

確実な情報が入手できればインテリジェンスは必要ない。情報が不確実だからこそ、単なるインフォメーションではなく、インテリジェンスが求められる。

日本の外交・安全保障に
足りないもの

日本の外交・安全保障が、かつてない厳しい局面にさらされている。米国の相対的パワーは減退傾向にあり、中

国の軍事的な擡頭や海洋權益拡大の動きは著しい。北朝鮮は三度目の核実験を行い、弾道ミサイルの開発も進めている。新興国の成長は、世界経済を刺激すると同時に、不確実性を高めている側面もある。グローバル化が進む一方、日本も周辺諸国も、領土や主権をこれまで以上に強く意識する時代に入っている。

国際秩序の歴史的変動とも呼べる現実には、日本は十分に対応できているだろうか。対応できていない理由を特定の政党や過去の総理大臣、あるいはどこかの省庁とそこで働く公務員の働きぶりに見出すべきではない。私たち三人は異なる政党に属し、時には厳しく対立することもあるが、外交・安全保障という国家の根幹を議論するにあたって、そのような安易な責任逃れをしたくないという点では立場を一つにしている。

二〇一二年十二月に誕生した安倍政権は、外交・安全保障分野で新しいア

プローチを試みようとしている。たとえば集団的安全保障への参加については、今後、国会の場で議論されるだろう。ただし、これとて専守防衛という国家戦略を崩すものではない。二〇一三年度の予算では防衛費が久しぶりに増額される見込みであるが、自衛のための必要最小限度を超えて、他国に脅威を与えるような強大な軍勢力へと舵を切ることはない。

「専守防衛」の中身については議論の余地があるだろうが、これによって平和と国家路線を対外的に保証し、経済国家として成功を収めてきた先人の叡智を覆すことは、私たちの望んでいるところではない。

今、改めて国益を守っていくための外交・安全保障の体制が問い直されている。とりわけ必要なのは中長期的な戦略の策定と、国家安全保障上の重要事項に対して責任ある判断を下すことだろう。安倍総理自身が日本版NSC（国家安全保障会議）の設立に強いこ

わりがあることは周知の事実である。日本がこれまで周辺環境や国際社会で果たしてきた役割を考慮すれば、総理大臣のために外交・安全保障の国家戦略を練る専属機関NSCが存在しなかったことは、国として明らかに足りないものがあつたと認めざるを得ない。しかし、NSCを設置してもなお欠落したピースがある。それが、對外インテリジェンスである。

安全保障といえば、防衛力整備とか日米同盟強化の必要性が叫ばれる。専守防衛の範囲内で必要な防衛力を持つことは当然であるし、日本の安全保障の基軸である日米同盟関係を確固たるものにしておくことに異論はない。しかし私たちは、それに加えて、最近の急激な戦略環境の変化のなかで、日本自身をもっと鋭敏な感覚を持つて生き抜くことのできる国にするため、安全保障上の非軍事的手段として、對外インテリジェンス機関を設置するべきだと主張したい。かつてないほど領土や

主権が意識されるなか、対外インテリジェンス機関がないために国家安全保障にとって重要な情報が十分に収集・分析されていないとすれば、それは国益に反しているし、そのような状態のままでは総理大臣に的確な判断を求めるのは、酷というものだろう。

インテリジェンスを求めてこなかった日本

インテリジェンス改革の必要性はこれまでも幾度となく主張されてきた。二〇〇五年には外務省が「対外情報機能強化に関する懇談会」を開催、二〇〇六年にはP H P総研の提言と自民党の提言が相次いで発表され、内閣官房からは二〇〇七年に「官邸における情報機能の強化の基本的な考え方」、二〇〇八年には「官邸における情報機能の強化の方針」が公表されている。二〇一一年には民主党外交安全保障調査会・NSC分科会でも提言案が作られた。

これらはいずれも重要な示唆に富んだものであったが、残念なことに今までの日本はインテリジェンスを求めてこなかったため、具体的なアクションに達することはなかった。

官邸から情報機関に対する「具体的な要求」がなければ、情報機関としては身内の都合のみで行動してしまふ。しかし、上述したように、日本版NSCの設置が現実のものとなりつつあることで、インテリジェンスをめぐる状況も変わってきている。NSCが内閣官房に設置され、総理大臣の意向を受けて戦略を策定する機関として機能し始めれば、その日常の活動に不可欠な情報を提供するよう、関係機関に対して格段にはっきりした指示を出すはずである。日本版NSCがどのようなメンバーで構成され、どれほどの規模になるかはさておき、そこが国家安全保障に関する司令塔になることは間違いない。日本がこのような形でインテリジェンスを求めるようになってきてい

ることは、望ましい姿である。

現在、日本で情報機関と呼べるのは、内閣情報調査室とその下にある内閣衛星情報センター、外務省国際情報統括官組織、防衛省情報本部、警察庁警備局、公安調査庁といった機関である。

別表の各機関の数字を単純に合計するだけでも職員数で四五〇〇人、予算で一三〇〇億円であり、数字だけ見ればそれなりの規模であることがわかる。

ところが、前述したレポートや専門家の論文などにおいて、官僚組織の縦割り問題ゆえに、これら省庁間で機微な情報が共有されにくいことが指摘されている。霞が関の役人との仕事を通じ、私たちも縦割り問題を経験上よく知っているし、それが容易には変化しないこともわかっていて。だからこそ本稿においては特定の組織を持ち上げたり、不要論を唱えたりするつもりはない。私たちが主張したいのは、総理大臣が的確な判断・決定を行うためには、NSCが持つことになる戦略策定

機能だけでなく、情報収集・分析能力が絶対に必要だということであり、そのためには既存の組織の枠を超えて対外インテリジェンス機関を新設すべきということである。

相手の意図を知るために

総理大臣の立場から考えれば、日本に欠けているのは相手の意図に関するインテリジェンスではなからうか。冒頭に挙げた漁船一〇〇〇隻の事例で言えば、中国政府にそれだけ大量の漁船を尖閣に向かわせる意図があるのか否かを知ることが、日本の総理大臣として、よりの確な判断を下すために必要だったはずだ。

二〇一〇年九月の中国漁船による衝突事件の際に最もわからなかったのは、フジタの社員四名を拘束した中国側の意図だった。二〇一二年九月の尖閣諸島国有化に対する中国政府の意図、核実験を繰り返す北朝鮮側の意図、こういったものについて確度の高い分析結

果を総理に提示することこそ、私たちが提案する対外インテリジェンス機関の中心的役割である。

相手の意図を知るためであれば、外国の要人を暗殺する超人的能力を持った工作員とか、どこかの核関連施設を秘密裏に爆撃する無人機といったものは必要ない。アクション映画を思わせるそのような機能ではなく、真に必要なものとして私たちが強調したいのは、公開情報を丹念にモニタリングし、情報の波から本当に意味のあるものを解読できるプロフェッショナルの眼である。スパイや内通者から得る情報、通信内容を傍受して得られる情報、衛星の画像情報といったものから必要なことを読み取る際の基礎となるのは、公開情報の丁寧な分析に他ならない。

米国のインテリジェンス機関というCIAを思い浮かべるが、専門家と話していると、実は国務省の情報調査局(INR)に対する評価が高いことに気付く。INRはわずか三〇〇人で

世界中の動向を分析しているが、その情報源はほとんどが公開情報である。

しかし、ベテランの分析官が長年におたって公開情報に向かい合うことで、高いレベルのインテリジェンスが得られるのだという。米国がCIA情報を理由にイラクが核開発計画を持っていると結論つけていた頃、INRはそのような計画が存在しない可能性が高いことを突き止めていた。

公開情報の丹念な分析に加え、対外インテリジェンス機関の設置にあたって特に重視しなければならない仕事は、「ヒューミント(humint)」と呼ばれる人的情報源を使ったインテリジェンスである。現在は官邸が戦略情報を集めるという明確な意図を持って具体的な情報要求を出してはいないので、日本として組織的にヒューミントに従事しているとは言えない状態である。

インテリジェンスの教科書を開いて「ヒューミント」を調べると、そこには「諜報活動」、あるいは「スパイ活

動」と書かれている。誤解を恐れずに言えば、私たちは諜報活動をすべきだと主張しているのである。

日本が必要とする戦略情報を収集する「スパイ」は、ハリウッド映画のように銃を自在に操ったり特殊工作を行ったりする必要はない。その代わり、外国で人的ネットワークを作り上げ、それを駆使しながら情報収集を行い、人工衛星の画像や公開情報だけではわからない相手方の意図に迫ることが任務となる。

諸外国のインテリジェンス機関が行っているヒューミントとは、相手国の秘密情報にアクセスできる人物を見つけ出し、その人物を情報源として運用する作業を指す。日本でも、対外インテリジェンス機関を創設したら、まずはインテリジェンス機関の人員を外交官の身分で大使館に派遣し、ヒューミントに従事させるところから始めたい。戦略的な分野での相手の意図に迫る情報の、体系的かつ息の長い収集、こ

えれば、私たちの提案する対外インテリジェンス機関の対象範囲はおのずと決まってくる。

対象地域が東アジア中心となれば、これから作るべきインテリジェンス機関の規模も見えてくる。内閣総理大臣に直結し、NSCに対して戦略情報を提供するための新しい組織を作るのであれば、まずは職員数で五〇〇人程度

別表 対外インテリジェンス機関の想定される規模

	定員 (24年度)	予算 (24年度)
内閣官房内閣情報調査室 (本室)	167人	約20億円
内閣官房衛星情報センター	213人	約630億円
外務省国際情報統括官組織	81人	約5億円
防衛省情報本部	2451人	約505億円
公安調査庁	1530人	約140億円
独立行政法人日本貿易振興機構 (JETRO)	1553人	約258億円
独立行政法人国際協力機構 (JICA)	1827人	約2037億円
独立行政法人国際交流基金	217人	約128億円
対外インテリジェンス機関	約500人	約200億円

れは今の日本政府では、ほぼ手つかずの分野である。既にある程度対応しているという反論があるかもしれない。しかし、海外で活動する既存の機関は規模が小さく、核やミサイルなどの技術専門家はおらず、さらには二、三年ごとに人事異動で顔ぶれが変わり、継続性に欠けるといった組織上の難点がある。そして、そもそも機関全体として海外での戦略情報の収集を使命とし、国際関係を俯瞰しつつ腰を落ち着けて専門家を育成・配置してきたところはない。

身の丈に合った 対外インテリジェンス機関

私たち三人が対外インテリジェンス機関の設立について議論した際、誰からともなく「身の丈に合った組織を」という意見が出てきた。卑屈に考える必要はないが、かといって大風呂敷を

予算規模二〇〇億円程度で十分だろう。表に示した通り、国内外双方をカバーする内閣官房内閣情報調査室は定員一六七人で予算が二〇億円、海外で経済情報を追うJETRO (日本貿易振興機構) が一五五三人の職員 (このうち七〇〇人余りを海外五五カ国に派遣) と二五八億円の予算を有していることと比べると、おおよその規模を感じてもらえるだろう。また、二〇一三年度予算の防衛関係費は前年比で四〇〇億円の増額となったが、その半分で本格的な戦略情報を集める対外インテリジェンス機関が創設可能と言え換えてもよい。

新しい機関を作るのであれば、最初の段階で真に有能な職員を集めることが後々の成功のカギであることは明らかである。中国、朝鮮半島、ロシア、東南アジアについての優れた地域専門家 (英語はもちろんのこと、それぞれの国の言語で読み書きできることは当然である) に加え、核やミサイルの不拡散問題、国際金融、環境問題といった個

広げることも適切ではない。日本が国際社会で重要な位置を占めているからといって、米国のCIAのように全世界を相手にするインテリジェンス機関をいきなり作る必要はないし、それは無理だろう。近年の厳しい外交・安全保障環境に対応することを最優先課題とするなら、新しく創設する対外インテリジェンス機関が総理大臣に提供すべきは、主に東アジア地域の戦略的な情報ということになるだろう。

領土問題を抱えている国、主権をめぐって日本に挑戦している国、安全保障上の懸念を有している国。東アジアで言えば、朝鮮半島、中国、ロシアがこうしたカテゴリーに分類される。インテリジェンス機関が真っ先にカバーしなければならぬのは、これらの国と地域である。さらに、政治と経済の両面で緊密な関係を有しているASEAN諸国についても緻密な分析に基づいた情報が欲しい。東アジア・西太平洋が日本の死活的利益であることを考

別分野のエキスパートも招致すべきだろう。人材は、既存の情報機関の構成員はもちろんのこと、研究者、企業関係者、ジャーナリストなどから幅広く発掘することが重要である。公開情報の分析部門であれば、北朝鮮やロシアのモニタリングを行っている一般財団法人ラヂオプレスや「アジ研」こと日本貿易振興機構アジア経済研究所にも人材が見出せるかもしれない。

ヒューミントの方は、ほぼゼロから始めるプロジェクトなので、最初から即戦力を十分に揃えるのは簡単ではない。ただし、私たちは、国益のために緊張感のある仕事をしたいと思っていながら活躍の場を見出せていない有能な人物が少なくないことを経験上知っている。政治的イニシアティブを発揮してそのような人材を集めると同時に、中長期的視点に立って機関員を育成することも重要である。今から一〇年後あるいは二〇年後、日本の対外インテリジェンス機関員がジャーナリストと

して、あるいは民間企業の駐在員として赴任し、ヒューミントを行えるようになればよい。

今の時点では法制度的な制約や、それ以前に国民の心理的障壁があるかもしれない。だが、私たちが向き合わなければならない国々は、既にさまざまな形で日本にスパイを送り込み、「日本の意図」を判断するための素材を本国に送り続けていることを忘れない方がよい。すぐにはできない。時間がかかるからこそ、早急に取り掛かるべきなのだ。

対外インテリジェンス機関を有効に活用するための知恵

優れた人材を集めて公開情報分析とヒューミントを実施する体制ができたなら、その対外インテリジェンス機関が十分に実力を発揮できる環境を整備しなければならない。以下に指摘する三つの課題は、私たちのような国会議員が党派を超えて取り組むことで道が

開けてくるはずである。

第一に、情報保全体制を確立する必要がある。広く言われていることだが、日本では情報を漏洩した時の罰則が軽すぎる。米軍の情報を漏らした時が最も罪が重くて懲役一〇年以下、自衛隊法は五年以下、国家公務員法ではわずか一年以下の懲役または五〇万円以下の罰金刑である。政府部内からの情報漏洩を未然に防いで国益を守ることは、責任ある国家として当然の所為である。二〇一一年に公表された「秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議」の報告書では、秘密保全に関する新立法で五年以下もしくは一〇年以下の懲役とし、現在を対象外となっている国務大臣への適用を提案しているが、この方向性は私たちの賛同するところである。さらに、あまりにも口が軽い国会議員に守秘義務を課し、罰則を適用すべき段階にきている。また、機密指定レベルの高い情報にアクセスできる者を限定するセキュリティクリ

アランスについても、インテリジェンス機関を円滑に運用するという観点からの制度設計をするべきである。

第二に、対外インテリジェンス機関に対する民主的統制の仕組みを作ることである。対外インテリジェンス機関内に何らかの監査組織を設けることはもちろんであり、政府機関である以上は予算と執行のプロセスで財務省や会計検査院の監視も働くだろう。

そして何よりも重要なのは、国会による統制である。国会は対外インテリジェンス機関幹部の指名承認、厳格な秘密保全を前提とした公聴会の開催や議会による調査の実施、予算承認といった角度から機関が適正に機能しているかどうかをチェックしなければならない。

また、国会議員には、日本の領土保全などの戦略的利益を実現していくためにインテリジェンスが有効であると国民へ丹念に説明することで、インテリジェンス組織が日本国民の権利を抑

制するのではないかといった不安を軽減する役割もある。

第三に、「情報の政治化」を防ぐことである。対外インテリジェンス機関が高いレベルの情報収集と分析を行うようになれば、政策決定者の側にはそれを自らの利益になるように活用する誘惑が生まれるだろうし、機関員や分析官にも政治にすり寄る動きが出てくるかもしれない。インテリジェンス機関が提供する情報の政治化は諸外国の組織も直面している深刻な問題であるが、まずは私たち政治家サイドが襟を正すと同時に、チェック機能を制度として埋め込むしかないだろう。

この関連で、私たちは対外インテリジェンス機関の長は政治家であってはならないと考えている。政権交代や選挙に左右されず継続性を保つことが重要であるし、インテリジェンスという緊張感の高い職務に従事するプロ集団のトップは、当面は国家のために命をかけるという感覚が経験的に身につい

ている者、たとえば外交官や自衛官出身者に任せ、将来的には対外インテリジェンス機関の出身者に委ねることが望ましい。

高い理念の実現を支えるために不可欠なツール

二十一世紀に入ってからだけでも延べ九人の総理大臣が誕生した。私たちは何度も所信表明演説や施政方針演説を聞いてきたが、そこでは各々の外交・安全保障に対する高い理念、目指すべき方向性が語られるのが常である。どの分野に力点を置くか、何を達成したいかはさまざまであるが、日本には総理大臣の高い理念を実現する上で有効なツールが本当に存在するのだろうか。領土や主権に関わる戦略的な情報を収集・分析し、専門的な見地からの確かな助言を行うことのできる機関を持たないまま、総理大臣に高度に政治的な外交・安全保障上の判断を求めるというのは、あまりに無責任な話ではな

かるうか。

私たちは、外務省、防衛省・自衛隊などと並んで対外インテリジェンスの専門的な機関を設置することは、将来世代に対する国家としての責務ですらあり、それは、現在の、そして予見される将来の厳しい安全保障環境に立ち向かうために不可欠な存在だと考えている。

このたろう 一九六三年神奈川県生まれ。ジョージタウン大学卒業後、会社員を経て、九六年衆議院議員選挙で初当選。以後、当選六回。総務大臣政務官、法務副大臣、衆議院外務委員長などを務める。現在、自由民主党副幹事長、中央政治大学院学院長。

まぶちすみお 一九六〇年奈良県生まれ。横浜国立大学卒業後、上場企業取締役を経て、二〇〇三年衆議院議員選挙で初当選。以後、当選四回。国土交通副大臣、国土交通大臣・内閣府特命担当大臣、原発担当内閣総理大臣補佐官などを務める。現在、民主党幹事長代理。

やまうちこういち 一九七三年福岡県生まれ。国際基督教大学卒業後、国際協力事業団（JICA）を経てNGO勤務。アフガニスタン、インドネシア等で活動。ロンドン大学修士課程修了。二〇〇五年衆議院議員選挙で初当選。以後、当選三回。現在、みんなの党国会対策委員長。