

2020年8月4日発行

## FPC Commentary Vol. 12

# 国家安全保障会議の設立と今後の課題

前内閣官房副長官補兼国家安全保障局次長 兼原信克



2006年、第1次安倍内閣は、安全保障分野の政治主導強化を図るため国家安全保障会議（National Security Council：NSC）の創設を提唱した。当時、外務省総合政策局総務課長を務めていた私は、安倍首相の意向を受け、NSC創設に奔走した。だが、第一次安倍内閣終了と同時にNSC創設は一時棚上げされ、第2次安倍内閣になってようやくNSCとその事務を統括する国家安全保障局（National Security Secretariat：NSS）が誕生した。13年末のことであった。

こうした政治主導の流れは、橋本龍太郎内閣から始まった。1990年代初めまで、政治家は派閥闘争に明け暮れ、政策は役人に丸投げにする官僚主導の時代であった。96年の衆院選から小選挙区制が導入されると、派閥は影を潜め、自民党執行部の力が増し、同時に、総理官邸が政策形成の主導権を握るようになっていった。同年、橋本首相は政治主導の道筋を示すため、中央省庁の再編や官邸機能の強化を目的とする行政改革に着手した。橋本内閣は消費税増税を打ち出した選挙に敗れて倒れるが、その後も歴代官房副長官が内閣官房の制度的強化を推し進めてきた。第2次森喜朗内閣時に中央省庁再編と内閣法の改正が実現し、それまで閣僚会議のロジ（日程調整等）を行うだけであった内閣官房に、内閣の主要政策調整の権限が与えられ、内閣官房の機能が大きく強化された。

## 内閣官房とNSCの誕生

内閣官房は、旧内務省系の総務省、厚労省、国交省、警察庁、そして財務

省出身の幹部が主力となって支えている。

内閣官房には、NSSの他に内閣総務官室、内閣官房副長官補室、事態対処・危機管理室（制度上は副長官補室の一部）、そして内閣情報調査室の4つの主要組織がある。中でも内政・外政担当の副長官補室は全省庁から参事官が計30名ほど出向している最も大きな組織である。内政担当の内閣官房副長官補は、内閣官房副長官（事務）と共に次官会議に出席し、内閣決裁案件、予算案権を統括している。

事態対処・危機管理室では、地震や台風などの自然災害から、テロ事件、ミサイル攻撃を受けた際の国民保護など、危機管理への対応を担っている。地震、洪水対策に関しては世界最強の防災チームと言って良い。

NSC発足以前は、事態対処・危機管理室が安全保障を担当していた。だが、安全保障は通常の危機管理と大きく異なる。安全保障の半分は外交で成り立っている。それまで外交に関しては、外務省が単独で取り仕切って総理へと報告し、内閣官房内に、事前に防衛政策と調整する場がなかった。有事や危機管理においては、5分単位で決断を下し、場合によっては10万単位で人を動かさなければならない。自衛隊は毎日のように訓練を行っているが、総理大臣、外務大臣、防衛大臣、そして全省庁の調整を行う官房長官の間の意思疎通や調整、更に、個々の省庁の閣僚や局長レベルでの調整や情報共有などの緊密な連携が平時から求められる。特に、外交は、日々刻々、情勢が変化する。外交と防衛の調整は、恒常的に行われなくてはならない。それを取り

仕切るNSCとNSSは、どこの国の大統領府や総理官邸でも必要不可欠な組織となっている。

また、通常の危機管理は日ごろの訓練とマニュアルがすべてである。例えば、今年に入り急激な感染と脅威を世界中に広げている新型コロナウイルスは、台風や洪水と異なり、毎年のように起こるものではない。新型コロナウイルス対策の初動については、対策が後手に回っていると批判的な意見もあるが、担当する管轄も自然災害時とは異なり、厚生労働省、外務省、入国管理局、企業を監督する経済産業省、観光を取り仕切る国土交通省、そして必要経費を準備する財務省が中心となる。今後は、今回の教訓も踏まえて、パンデミックなどの大規模な防疫対策に関する危機管理についても平時からの準備や訓練を拡充させる必要があるだろう。

次に、内閣情報調査室では、内閣の主要な情報の収集とその分析、その他の調査に関する事務を担っている。だが、NSC発足以前は収集した情報を総理に上げるだけで、政策と調整する場がなかった。そうすると、ただ情報収集に徹するのみになり、情報の要求 (Intelligence requirement) ・情報資料の収集 (Information gathering) ・情報資料の処理 (Information processing) ・情報の作成 (Intelligence production) ・情報の配布 (Intelligence dissemination) の5段階からなるインテリジェンス・サイクルが回らなくなる。内閣情報調査室が上げる情報も、それを分析し評価して政策に役立てるNSCのようなオペレーションの場があって初めて役に立つ。また、情報要求が出て、インテリジェンス・サイクルが回り始めるのだ。

こうして内閣官房副長官補室、事態対処・危機管理室、内閣情報調査室に加えNSCが誕生したことによ

り、ようやく内閣官房が機能する土壌が完成したのである。

NSCはまだ形が出来上がったに過ぎない。重要なことは、今後、いかにNSCを有事の本番で機能させることができるかである。幸いなことに我が国は戦後、未だ戦火の試練を受けていない。だが、有事の際、自衛隊法第7条に規定される総理大臣の自衛隊に対する指揮権をいかに発動するかが大きな問題となる。太平の世が75年続き、政治指導者による有事の際の自衛隊の運用と言っても、リアルな感覚がなくなっていることが危惧される。

孫子の謀攻編に「将の能にして、君の御せざる者は勝つ」という言葉がある。最前線で戦っている指揮官に対し、その後ろで構える君主が細々と命令を下しては勝てないということだ。総理大臣の指揮権も同様である。総理大臣の指揮は、戦略的指導と呼ばれる。それは戦術的な指揮命令ではない。節目節目の大きな政治的決断でなければならぬ。つまり、いつ防衛出動を下令するか、同盟国及び中立国との外交をどうするか、予算の手当てはどうか等の戦略的ガイドラインの設定が総理大臣の仕事である。現場での運用作戦の指揮は、統幕長の仕事である。

特に、総理大臣の最も大きな役割は、国民指導である。即ち、政治家として、いかに国民をきちんと指導し、支持を得られる方針を打ち出せるかということである。そのためには、総理大臣自身も統幕長の作戦内容の大枠は理解しておかなければならない。そのためには日ごろからの修練が要る。

アメリカの国家安全保障会議 (United States National Security Council) は、外交、情報、防衛、経済の4つのレベル (DIME) で総合的判断を下すよう訓練されている。全省庁の情報を総合して分析し、軍事を外交と連動して動かし、原油価格や株価、貿易交渉など経済面をも考慮しながら短時間で総合的な判断を次々と下していく

のである。では、日本でアメリカと同様のことができるかと言えば、まだその域には達していない。日本とアメリカとの間には、経験と訓練においてすでに大きな差がある。今後、日本は、地震対策や原発事故対策同様、有事に備えた閣僚レベルの訓練を実施すべきであり、それに対する国民の理解を得ていく必要があるだろう。

## 経済班の発足

安全保障上の課題は、経済分野にも影響を及ぼしている。中国は軍民融合政策を掲げている。他国の先端技術や企業を買収したりし、その技術を自家薬籠中の物として、直ちに軍事転用する体制が整備されている。

2018年8月、アメリカでは、すでに外国からの直接投資を審査する際の新たな法律となる外国投資リスク審査現代化法（FIRMA）を強化し、対米外国投資委員会（CFIUS）体制や対内直接投資の管理を引き締めた。

日本でもサイバー攻撃や知的財産権の侵害対策だけでなく、安全保障上重要な技術の取得を目的とした合法的な日本企業の買収を阻止するべく外国為替及び外国貿易法（外為法）の規制強化が急務となった。従来、日本企業の株式10%を外国資本が購入すると各省庁へ報告が伝わる仕組みができていた。しかし、複数人で株式を少量ずつ同時に買い占める恐れもあることから、上場会社の取得時事前届出の閾値を10%から1%に引き下げ、さらに、その中に対象となっていなかった通信機器を新たに加えて、外為法の規制を強化した（2020年5月8日より施行）。

今後、このような日本の技術流出を防ぐためには、大きく2つの課題がある。1つは、関係省庁の連携である。製造業に関しては経済産業省が所管となり、通信機器は総務省、製薬や遺伝

子技術は厚生労働省、それに動物などが関わる場合は農林水産省、そして外為法は財務省の所管であった。こうした担当所管が分散している状態では十分な規制は出来ないため、関係省庁をまとめる司令塔が必要となり、2020年4月1日、NSSに経済班を発足させた。経済班では、軍事転用可能な技術の流出を防ぎ、AIや量子技術といった技術を持つ企業の把握や安全保障に与える影響の分析を行う。また、経済的な手段で地政学的利益を追求する中国の「エコノミック・ステートクラフト」にも対処し、新型コロナウイルスの感染拡大による株価急落で、先端技術を持った日本企業が割安で外資系企業から買収される防衛策についても検討することになるのであろう。

もう一つの課題は、民間との連携である。私は安全保障にかかわる重要な先端技術開発の現状を調査するため全国の主要な研究所を訪問した。驚いたことに、各研究所では米国が懸念するような優れた民生技術の研究開発が多数行われ、研究所によっては多くの中国人研究者が在籍していた。また、海外への技術流用によって引き起こされる安全保障上の懸念が、研究者の間であまり共有されていないと思われる事例も散見された。

日本の経済界にとって最大貿易相手国（2018年時点）である中国との関係は重要だ。アメリカでは国防省から10兆円近い研究開発予算が毎年下りるので、国防省の意向を産業界が気にしている。これに対して、日本では科学技術分野に4兆円近くの予算を出しているが、防衛関係には殆ど予算が回らない仕組みになっている。防衛省と民間技術者の交流も始まったばかりだ。現在、経済班の発足によってようやく官側の問題意識が統一されつつある。今後は、民間企業を説得し、いかに連携と協力を築いていくかが大きな課題となるだろう。



## 最後に

私は、第2次安倍内閣の外政担当内閣官房副長官補として2013年のNSCの立ち上げに関わり、初代NSS次長を兼務して通算7年の歳月を総理官邸で過ごした。安倍首相は、集団的自衛権行使の是認をはじめとする大規模な安全保障制度の改革を成し遂げてきた。NSCの創設は、その制度改革の要である。NSCを今後発展させていくためには外交と軍事、情報を総合的に理解する人材が必要である。NSS局長には、19年9月より

警察出身の北村滋氏が就任した。NSCには外交、軍事、情報の3つのカルチャーを取り混ぜていく必要がある。

NSCは誕生してから、最初の3年は平和安全法制の整備、次の2年は防衛大綱に時間をとられ、その完成度は登山で言えば、まだまだ4合目に達したに過ぎない。今後、志ある政治家や外務省、防衛省、自衛官、警察庁などから参集する俊英たちによって、NSCを改善、強化して、日本に真のシビリアンコントロールの伝統を根付かせてくれることを期待する。

(文責：筆者)

発行：特定非営利活動法人 外交政策センター Foreign Policy Center (FPC)

〒150-0001 東京都渋谷区神宮前2-30-7-502

定価：100円 Eメール：foreignpolicy617@gmail.com

ホームページ：http://www.foreign-policy-center.tokyo

Facebook：https://www.facebook.com/fpc.gaikoseisaku/