

ブリーフィング・メモ

「日本版 NSC」の論点と課題

研究部第6研究室主任研究官 松田康博

はじめに——安保会議と内閣官房の現状

安倍晋三内閣総理大臣は、米国の国家安全保障会議（National Security Council: NSC）をモデルとした「日本版 NSC」を設立し、安全保障に関して総理大臣に適切な助言をする機能をもたせ、政府として安全保障政策の企画立案・総合調整や危機管理を効率的に行うことを構想している。政権発足直後に、安倍総理を議長とした「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」という有識者会議が設置され、新たな制度改革がなされる可能性が高まっている。

日本では、すでに内閣に米国をモデルとした安全保障会議（以下、安保会議）が設置されており、安全保障に関わる主要閣僚がその議員となっている（議長は総理大臣）。安保会議の下には、武力攻撃事態等に対処するために必要な事項に関する調査及び分析を行う事態対処専門委員会（委員長は官房長官）が置かれ、平素から省庁を越えた調整が行われている。

内閣としての安全保障・危機管理の施策を担当する際、内閣官房が中心となり、同時に安保会議の事務局の役割を果たしている。安全保障・危機管理の「司令塔」としては、官房長官がその任に当たっており、その下には官房副長官、危機管理監、官房副長官補等が置かれており、70名を越えるスタッフ（定員のみ）が、安全保障・危機管理に関して官房長官を補佐している（注：情報に関しては本稿の対象から除く）。

小泉内閣がこうした現行制度を活用して、安全保障行政を内閣主導で推進してきたのは周知の事実である。では、現状では一体何が争点なのであり、新たな制度改革のためにはどのような点に着目しなければならないのであろうか。小稿は、現行制度と外国の事例を参考にしながら、そこから導き出される「日本版 NSC」の論点と課題について指摘し、読者に判断材料を提供することを目的としている。

論点①——安保会議を政策決定のゴールにすること

現行制度の最大の争点は、「政策決定のゴール」が安保会議ではなく閣議であることにある。日本国憲法は、「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負う」と規定している(第66条第3項)。日本の行政府における最終決定機関は内閣であり、総理大臣の決定権は限られている。現行の安保会議は「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」し、「意見を述べる」ことができる組織に過ぎない。つまり、多くの場合、安保会議の開催後、閣議で改めて「決定」を行う必要がある。

米国を初めとする大統領制の国家におかれた NSC もまた、ほとんどが諮問機関であって決定機関ではない。ただし、それらの国では決定者が大統領であるため、当然 NSC は安保・危機管理の「政策決定のゴール」になり、十全に機能する。議院内閣制の英国の場合、全閣僚による閣議(フル・キャビネット)以外に、主として関係閣僚だけで開く閣議(内閣委員会)があり、閣議だけでなく内閣委員会でも決定がなされている。英国で米国の NSC に相当する内閣委員会は、「防衛および海外政策委員会」であり、首相がトップを務める「決定の場」である。したがって、日本のように事後改めて閣議を開く必要がない。

それでは、日本では安保会議は不要であり、全て閣議で決めればよいのであろうか。ところが、現行の安保会議では、統合幕僚長が参加して意見を述べることができることになっている。日本の内閣制度において閣議に統合幕僚長を参加させることは想定されていない。現行の安保会議には安保・危機管理に関わる主要閣僚が、制服のトップと同じ場で情報を共有できるメリットがある。

とはいえ、安保会議の後に同じ議題を決めるために閣議を開く必要性があることが、安保会議を形骸化させる一因であることに変わりはない。この点を克服しなければ、かりに「日本版 NSC」を作っても、現行の安保会議と同じような課題を持ち続けることになる。憲法改正をせずにこの点を克服するには、例えばある程度の決定権限を事前に総理大臣か新設 NSC に授権することを事前に閣議決定しておくなどの方法が考えられる(注)。同時に、内閣の機能強化の観点から、安倍内閣が掲げる憲法改正の一論点として、「第66条第3項問題」を入れることも検討に値するであろう。

論点②——合議体とスタッフ組織を有機的に運用すること

現行の安保会議の下にある事態対処専門委員会は、官房長官以下内閣官房のスタッフが中心となって各省庁との調整を行う合議体となっている。しかし、注目すべきは「事態対処」という名の示す通り、それらには安全保障・危機管理に関する総合的な調整機能が与えられていないことである。米国の場合、NSCには閣僚級の会議（長官級委員会）に加え、次官級（次官委員会）、次官補級（政策調整委員会）の会議があり、安全保障・危機管理に関して、必要でさえあればいかなる議題でも取り扱うことができる。

さらに、単なる会議体だけではなく、NSCには強力なスタッフ組織がある。そこには国家安全保障担当補佐官、同副補佐官、そしてその下に機能別・地域別に分けられたユニットの責任者である上級部長などがいる。彼らは大統領直属のスタッフとして情勢分析や政策立案をすると同時に、上述した三層の省庁間の調整会議を取り仕切っている。平常はこうしたスタッフ組織を中核としたNSCがボトムアップで政策調整を行うが、9.11同時多発テロのような緊急時には、NSCが大統領のトップダウンで決定を下す。

上記のように、小泉内閣で、すでに内閣官房は多くの仕事をこなし、機能してきた。それが可能になったのは、2001年以降、小泉総理がリーダーシップを発揮して、内閣に付与された「企画・立案」の権限を活用し、内閣官房が重要法案を作成してきたためである。新たに作られる「日本版NSC」も、すでにある程度機能してきた現行の内閣官房とどういう関係にするかを、慎重に検討する必要があるだろう。

論点③——「司令塔」を権力のライン上に置くこと

内閣における安全保障・危機管理の「司令塔」機能については、現行の制度では官房長官や副長官（事務）が担当しているが、英国と異なり彼らは外交・安保の専門家ではない。英国の場合、内閣官房とはもともと帝国防衛委員会の事務局が母体であり、外交・安保の専門家集団である。日本の場合は官房副長官（事務）に旧内務省系統の官僚OBが配置されることが一種の慣習となっていたことから分かるように、英国とは全く違った人事の伝統がある。他の業務を考えると、官房長官や副長官にかかる負荷はあまりに重大である。

もしも米国のように首席補佐官以外に安保担当の補佐官を別途おく場合、すなわち内閣官房の外に安保担当の補佐官をおく場合、その指導力・調整力がどうなるか未知数となるだろう。先行研究によると官房長官と副長官(事務)は、各省庁の幹部人事に対して強い影響力があり、それが内閣主導の政策調整力の源泉となってきたという指摘があるためである。また、安保担当の補佐官が閣僚でない場合、閣議中心の行政府内で果たしてどれだけの権限をもてるのかという論点もある。

新たな「司令塔」が官房長官の下におかれる閣僚であり、多忙な官房長官を補佐する形をとって安全保障・危機管理に専念するのであれば、こうした懸念からは解放される。新たな「司令塔」ポストが、官房長官級なのか、副長官級なのか、閣僚級なのか、非閣僚の補佐官なのか、補佐官であり閣僚を兼務するのかなど様々なパターンが考えられるが、いずれにせよ、どのような制度を設計するかは、究極的に総理大臣が決断しなければならない事項になるものと考えられる。

こうした点に加え、「司令塔」ポストにつく者の資質・経歴としては、総理の信頼が厚く、安保・危機管理担当の複数の官庁で経験を積んでいることが望ましいことは、言うまでもない。

論点④——安全保障・危機管理に関する人材育成を強化すること

米国式の NSC では政治任命ポストが多いが、英国では政策に精通した官僚が安保・危機管理のスタッフ組織を取り仕切っている。また英国では、日本と比べ省庁のセクショナリズムの弊害が少ないことが指摘されている。日本では、内閣官房のスタッフが各省庁の「寄り合い所帯」であり、出身省庁に「顔が向いている」との批判が強い。これは必ずしも常に真実であるわけではないが、「行政の分担管理」という原則の下で展開されるセクショナリズムのもたらす悪影響であると指摘されることが多い。

政治任命が当たり前である米国では一介の大学教授やシンクタンクの研究員が NSC スタッフになり、セクショナリズムとは無縁であるように見える。ところが、日本でセクショナリズムを克服するために政治任命ポストを増やせばよいかというと、実際にはそれほど単純ではない。米国では、大学教授でも政府が提供する情報のクリアランスを与えられており、政府職員に準じた情報を一部共有することが可能になっている。彼らは民間人として政府のための仕事をし、その際情報を共有して、秘密漏洩などの場合罰則もある。

つまり米国では、政府活動が民間セクターに延伸しており、官民の壁を越えた「セキュリティ・コミュニティ」が存在している。厳しい守秘義務の下で官民の情報共有がなされ、官民を行き来する労働市場が成立しているのである。日本では、秘密保全に関する法制度の整備が待たれており、特に外交・安保に関する官民の情報共有は長期的課題である。安保・危機管理行政に不慣れな民間人の政治任命は、組織を運用できないリスクがあり、長い時間をかけて国として官民の情報共有・人材育成をしないかぎり、成功しないであろう。

おわりに——効率的な安保行政と民主主義のバランス

「日本版 NSC」を設立して運用するということは、政府が安全保障・危機管理行政における集権を強化することを意味する。これまでの行政改革では、内閣の機能強化や、総理・官邸の機能強化がしばしば論点として挙げられてきた。日本の安保・危機管理行政に、柔軟性や迅速性の面で弱点があるとの批判があったことにその一因がある。

テロや弾道ミサイルに代表されるように、現代社会が直面する脅威は、多様化し、対処のための権限は多省庁にまたがり、リードタイムが短いものが多い。より効率的な安全保障・危機管理行政のために、内閣（または総理大臣）への集権が不可欠であるのは、論を待たない。実際、日本だけでなく、冷戦終焉後、特に9.11以降、世界の主要国・地域で「NSCの機能強化」の波が起こった。

ただし、集権は「諸刃の剣」である。集権された政府が素早く「過ち」を犯した場合、対処すべき問題がさらに悪化することさえある。また、政府が集権を進める場合、国会・国民への説明責任は増大するし、また周辺諸国の懸念を招かないようにするための対外説明も必要となる。さらに、米国や英国のように政策決定過程の記録をきちんと残し、将来の歴史的検討に耐えられるようにする必要もある。国家安全保障は死活的に重要な国益であるが、同時にそのために民主主義を犠牲にしないよう、最大限の措置を講じる必要があるということ、最後に指摘しておきたい。

(注) 1996年12月、安保会議及び閣議で決定された「我が国の領海及び内水で潜没航行する外国潜水艦への対処について」により、自衛隊の部隊がわが国の領海及び内水で潜没航行する潜水艦に対して浮上・掲旗要求、退去要求を行うにあたり、

あらかじめ閣議においてその基本方針と手順を決定しておいた。これにより個々の事案発生時に、改めて個別の閣議決定を経ることなく、内閣総理大臣の判断により、自衛隊の部隊が迅速に対処し得るようになった。「日本版 NSC」を機能させるために、こうした手法を検討する余地があるかもしれない。

参考文献

今村都南雄『官庁セクショナリズム』東京大学出版会、2006年。

大森敬治(インタビュー)「今こそ日本版 NSC を」『論座』2005年5月号。

信田智人『官邸外交—政治的リーダーシップの行方—』朝日新聞社、2004年。

信田智人『冷戦後の日本外交—安全保障政策の国内政治過程—』ミネルヴァ書房、2006年。

内閣官房ホームページ。<http://www.cas.go.jp/>

防衛庁編『防衛白書(平成17年版)』ぎょうせい、2005年。

等雄一郎「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—」『調査と情報』第548号、2006年9月22日。

本欄は、安全保障問題に関する読者の関心に応えると同時に、防衛研究所に対する理解を深めていただくために設けたものです。御承知のように『ブリーフィング』とは背景説明という意味を持ちますが、複雑な安全保障問題を見ていただく上で本欄が参考となれば幸いです。なお、本欄における見解は防衛研究所を代表するものではありません。

ブリーフィング・メモに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。ただし記事の無断引用はお断りします。

防衛研究所企画室

専用線：8-67-6522、6588

外線：03-3713-5912

FAX：03-3713-6149

E-mail：nidsnews@nids.go.jp

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.go.jp>