

ブリーフィング・メモ

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

戦史研究センター安全保障政策史研究室 教官 千々和泰明

はじめに

2010年12月に策定された22防衛大綱は、「安全保障会議を含む、安全保障に関する内閣の組織・機能・体制等を検証した上で、首相官邸に国家安全保障に関し関係閣僚間の政策調整と内閣総理大臣への助言等を行う組織を設置する」と述べた。国家安全保障に関する内閣機能強化については、安倍晋三政権期にアメリカなどの国家安全保障会議(NSC)になった組織を創設するという「日本版NSC構想」が検討されたが、実現していなかった。しかし22防衛大綱を踏まえ、2011年2月に官房長官および官房3副長官から構成される「国家安全保障に関する内閣機能強化のための検討チーム会合」が設置され、同会合において国家安全保障に関する政策決定や事態対処に係る過去の事例の検証、諸外国の国家安全保障に関する組織の調査などが進められている。

そこで本稿では、戦後日本の内閣安全保障機構の歴史の変遷を考察し、日本版NSC構想に対してどのような示唆が得られるのかを検討する。

国防会議時代

内閣の安全保障機構の起源は、1953年10月に当時の改進黨が「自衛軍基本法要綱」で「自衛軍は国防会議の補佐により内閣総理大臣これを統率する」として「国防会議」の創設を提唱したことである。同年12月に与党自由党は国防会議創設に合意するが、いわゆる「吉田路線」に反発し、憲法改正・自主防衛をめざす改進黨は、旧軍人を「民間議員」として国防会議に参加させることや、国防会議事務局を旧内務官僚たちが牛耳る保安庁内局の外に設置することを主張した。これに自由党が反発したため、まず1954年6月に成立した防衛庁設置法で国防会議の設置と所掌事項だけが規定された。その後1956年7月に国防会議構成法と改正総理府設置法が成立し、議員から民間人は除外され、事務局は総理府に設置される(麻生茂「国防会議設置の経緯」『防衛法研究』9号、1985年10月)。

防衛庁設置法と国防会議構成法において国防会議は、「国防に関する重要事項を審議する機関」とされ、総理(議長)、外相、蔵相、防衛庁長官、経企庁長官の5大臣から構成されるもので、総理は国防の基本方針、防衛計画の大綱、防衛計画に関連する産業等の調整計画の大綱、防衛出動の可否、その他総理が必要と認める国防に関する重要事項について、会議に諮問することとされた。なお1957年8月の内閣法改正で官房長官が総理府の府務から離れたこととともない、国防会議構成法・総理府設置法も改正されて事務局は総理府から国防会議に移管された。

国防会議の設置目的は、「シビリアン・コントロール確保のための慎重審議」である。この点について日本政府は、「国防会議の設置の目的は、昔のような軍閥ができないようにするため、政治力が支配的になるようなことを目的としたものと考えております」(1955年6月27日、鳩山一郎総理大臣答弁)、「これの設立の趣旨は、国防のことは国家国民の運命にも関するようなきわめて重大なことから、

慎重の上にも慎重を期さなければならぬ)(1955年6月8日、杉原荒太防衛庁長官答弁)と説明している。

その後1972年10月、議員に通産相、科技庁長官、官房長官、国家公安委員長を追加すること、自衛隊の組織・編成・定数の変更、最新式の主要装備の種類・数量は、「その他総理が必要と認める国防に関する重要事項」に該当するとして必須諮問事項化するとした「文民統制強化のための措置について」が閣議決定された(議員の追加は野党の反対により実現せず)。これは同年の「四次防先取り問題」を受けた、シビリアン・コントロール強化のための国防会議見直しだった。文民統制強化措置は、1976年11月に閣議決定された「防衛力の整備内容のうち主要な事項の取扱いについて」に置き換えられている。

1980年12月には、国防会議とは別に「総合安全保障関係閣僚会議」が閣議決定により設置された。大平正芳総理の私的諮問機関「総合安全保障研究グループ」は同年8月、国防会議に代えて「国家総合安全保障会議」を創設することを提言したが、大平急逝の後を受けた鈴木善幸総理は、国防会議を維持したまま、別組織を設置することを選んだ。総合安全保障関係閣僚会議は、「経済、外交等の諸施策のうち、安全保障の視点から総合性及び整合性を確保する上で、関係行政機関において調整を要するものについて協議する」組織であり、官房長官を主宰者とする9大臣(国防会議の総理以外の4大臣に、農水相、通産相、運輸相、官房長官、科技庁長官を加えたもの)を構成員とするもので、2004年9月まで設置されていた(ただし1990年9月以後は開催されていない)。

中曽根行革と安全保障会議および内閣安全保障室設置

1970年代末以降、ミグ25事件、ダッカ日航機ハイジャック事件、大韓航空機撃墜事件などにより、国防会議の審議事項である国防に関する重要事項以外の、緊急事態対処に関心が向けられるようになった。そこで80年代の中曽根行革において進められたのが、国防以外の緊急事態対処という観点からの内閣安全保障機構の見直しだった。鈴木政権期に臨時行政調査会設置法にもとづいて設置された諮問機関「第二次臨時行政調査会」は1982年7月にまとめた「行政改革に関する第三次答申」で、国防会議の活性化と事務局機能の強化を提言したが、これに対し後藤田正晴官房長官は中曽根康弘総理の私的諮問機関「臨時行政改革推進審議会」にさらなる検討を要請した。そして1985年7月に行革審がとりまとめた「行政改革の推進方策に関する答申」を踏まえ、1986年7月に安全保障会議設置法が成立し、国防会議は「安全保障会議」に改組された。

安全保障会議への改組の趣旨は、従来の国防に関する重要事項に加えて「重大緊急事態への対処に関する重要事項」を審議事項に加えたことである。重大緊急事態とは、「国防以外の事態であって、我が国の安全に重大な影響を及ぼすおそれがある緊急事態のうち、通常の緊急事態対処体制によって適切な対処が困難な事態」を指す。ただし自然災害や経済的危機は既存の体制によって対処できるとして重大緊急事態から除外されている。またこの改組によって議員が追加され、安全保障会議は従来の5大臣に官房長官と国家公安委員長を加えた7大臣による合議体となった。

安全保障会議への改組にともない、国防会議事務局は廃止された。同時に、内閣官房組織令が改正され、国の安全に係る事項の総合調整を担い、かつ国防会議事務局の機能を継承する「内閣安全保障室」が内閣官房に新設されている。

実は国防会議から安全保障会議への改組の過程で、会議の名称を「国家安全保障会議」とする案もあった。「国家安全保障会議」の名称が採用されなかったのは、後藤田が反対したためである。後藤田はその理由について、行革審答申で用いられている名称を尊重するためと、「国家安全保障」は対外関係のみを念頭に置いたイメージがあるためだと説明している(1986年5月15日、後藤田正晴国務大臣答弁)。しかし、後藤田の説明にもかかわらず、「安全保障会議」という名称自体が、既に十分ミスリーディングであるともいえる。安全保障会議は、国防会議の審議事項である国防に関する重要事項を安全保障に関する重要事項に拡大したのではなく、従来の審議事項に重大緊急事態を追加したものであるにすぎないからである。また「国防会議の改組につきましては、内閣レベルにおけるシビリアンコントロールをさらに確保するための機関として、国防会議をさらに充実させようということであり...」(1986年1月30日、中曽根康弘総理大臣答弁)との答弁に示されるように、シビリアン・コントロール確保のための慎重審議という設置目的も変わっていない。

橋本行革と内閣危機管理監および内閣安全保障・危機管理室設置、内閣官房副長官補(安全保障・危機管理担当)設置

90年代に入ると、阪神・淡路大震災、オウム真理教地下鉄サリン事件、在ペルー日本大使公邸占拠事件などを受け、橋本行革において内閣の危機管理機能の強化に向けた取り組みが本格化する。橋本龍太郎総理を会長とする「行政改革会議」による1997年5月の「内閣の危機管理機能の強化に関する意見集約」および同年12月の「行政改革会議最終報告」を受け、1998年4月に内閣法が改正され、内閣官房に「内閣危機管理監」のポストが新設された。

危機管理監設置の趣旨は、多忙な官房副長官とは別に、これに準ずる職が緊急の事態に対し内閣として必要な措置について第一次的に判断し、初動措置について関係省庁と迅速に総合調整をおこなうことである。ここでいう「危機管理」は、「国民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急の事態への対処及び当該事態の発生の防止」と定義される。また自然災害が含まれるなどの点で、危機管理の対象となる「危機」は重大緊急事態より幅広い概念として整理されている。一方、危機管理監が統理する危機管理に関するものからは、「国の防衛に関するもの」が除かれた。これは国の防衛については一層高度なレベルでの総合的・政治的判断により決定されるべきだとの理由からである。

危機管理監の設置にともない、内閣官房組織令が改正され、これまでの内閣安全保障室は、従来の機能を継承したうえで、所掌事務として新たに「国民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急の事態への対処」と「内閣危機管理監の事務の整理に関すること」を追加した「内閣安全保障・危機管理室」に改組された。

行革会議の提言は、2001年1月の中央省庁再編につながる。1999年4月に中央省庁等改革基本法にもとづいて設置されていた「中央省庁等改革推進本部」は、「中央省庁等の改革の推進に関する基本方針」を策定し、内閣官房を「柔軟かつ弾力的な要員配置が可能な仕組み」にするとした。これを受けて2001年1月の内閣法・内閣官房組織令改正で内閣安全保障・危機管理室が廃止され、同室の機能は新たに設置された「内閣官房副長官補(安全保障・危機管理担当)」およびそのスタッフ集団(通称「安危」)に継承された。

橋本行革は、内閣の危機管理機能の強化、スタッフ組織の運営の柔軟化・弾力化をもたらした。ただし、それらは行革会議で議論されたように「内閣官房が全体にパワーアップすることにより、現存する安全保障会議を弾力的に運用する」ことを企図するものだった(行政改革会議事務局「行政改革会議第37回会議議事概要(集中審議第1日)」1997年11月17日)。橋本行革が手をつけなかった安全保障会議の機能強化が図られるのは中央省庁再編後であり、2003年6月の安全保障会議設置法改正において、審議事項として武力攻撃事態等への対処に関する基本的な方針の追加、議員として総務相、経産相、国交相の追加(経財担当相は除外)、事態の分析・評価について特に集中して審議するための6大臣審議(総理、外相、国交相、防衛相、官房長官、国家公安委員長)の導入、事態対処に関する安全保障会議の審議に資するための「事態対処専門委員会」の設置がなされた。2006年12月の法改正では、審議事項としてさらに総理が必要と認める周辺事態への対処に関する重要事項、総理が必要と認める自衛隊の国際平和協力活動に関する重要事項が追加されることとなった。それにともない、安危の業務・人員も増大することになる。

おわりに

以上のような内閣安全保障機構の変遷から分かることは、シビリアン・コントロール確保のための慎重審議というその閣僚級合議体の設置目的が国防会議以来変わっていないということである。国防会議は戦略策定や事態対処の必要性から創設されたのではなく、その後の諸改革もほとんどがシビリアン・コントロール確保のための慎重審議機能を維持しつつ、これを強化するか、新たな機能を追加するという方向性を持っていた。これは安倍政権期の日本版NSC構想においても同様であり、2007年4月に国会に提出された国家安全保障会議設置法案(廃案)における日本版NSCは、国家安全保障に関する広範囲にわたる事項を審議する4大臣会合(総理、官房長官、外相、防衛相)と、安全保障会議の機能、すなわちシビリアン・コントロール確保のための慎重審議機能を継承する9大臣会合(安全保障会議の議員)によって構成される、二重構造を有する組織として制度設計された。また、合議体・スタッフ組織の関係も、それぞれの機能を順次追加・強化していった経緯から、必ずしも階層間の所掌の一致や機能の接続に重点を置いたものとはなっていない。

日本版NSCをめぐる議論においては、その制度設計の細部に立ち入る前に、日本の内閣安全保障機構がいわゆるNSCと呼ばれる組織のそれとは性格を異にするものであることを確認しておくべきであろう。

(平成24年11月5日脱稿)

本稿が複雑な安全保障問題を見ていただく上で参考となれば幸いです。なお本稿の見解は防衛研究所を代表するものではありません。また無断引用はお断り致しております。

ブリーフィング・メモに関する御意見、御質問等は、防衛研究所企画部総務課までお寄せ下さい。

防衛研究所企画部企画調整課

外 線 : 03 - 3713 - 5912

専用線 : 8 - 67 - 6522、6588

FAX : 03 - 3713 - 6149

防衛研究所ウェブサイト : <http://www.nids.go.jp>