

# 「国家情報局」が

# リテラシーを高める

茂田忠良

元内閣衛星情報センター次長  
インテリジェンス研究者

## 元は北村滋氏の提案

高市早苗内閣は、発足時からインテリジェンス（情報の収集・分析）強化に取り組んでおり、「国家情報局」「国家情報会議」を設置する法律案の準備が進められています。このたびの総選挙の結果、今国会では実際に法案提出と進んでいくでしょう。

この国家情報局のアイデアは、元内閣情報官の北村滋氏の提案が元と

なっています。北村氏は私の後輩で、一緒に仕事もしたことがありますが、あれほど頭の回転が速く、優秀な人はキャリアでも本場に少ない。その北村氏が自分の体験から、内閣のインテリジェンス機能強化のためには「やはり内閣情報調査室を強化しなければならぬ」と考え、かねて内調の改編と拡充強化、「局」への格上げなどを提案しており、それが採用されて「国家情報局」を創設する

ことになったのではないのでしょうか。外交・安保の司令塔である「国家安全保障局」（NSS）とは別組織であり、それと同格にするのが北村氏の提案の基本ラインです。

具体的にいえば、現在の内閣情報官の権限と国家安全保障局とを対比して、欠落しているものとして、①各省庁が持つ情報へのアクセス権②インテリジェンス関係省庁に対する総合調整権を挙げ、国家情報局には

これらの権限を与えることを提言しています。

たとえば米国の場合、大統領首席補佐官や安全保障担当補佐官は大きな影響力を行使していますが、その地位はあくまで大統領のスタッフ職で、法律上の固有の権限はありません。ですから、他の機関が彼らの調整に対して「それは違うのではないかと拒否することは可能であり、大

統領の正式な指示文書を要求することもできます。

一方、インテリジェンス・コミュニケーションの代表である国家諜報長官（DNI）は、法律で広汎な権限が与えられています。各省庁の情報へのアクセス権、「国家諜報計画」の予算編成権、諜報活動の優先順位や規程の設定、収集任務の付与などの権限を持ち、行政命令を発することもでき

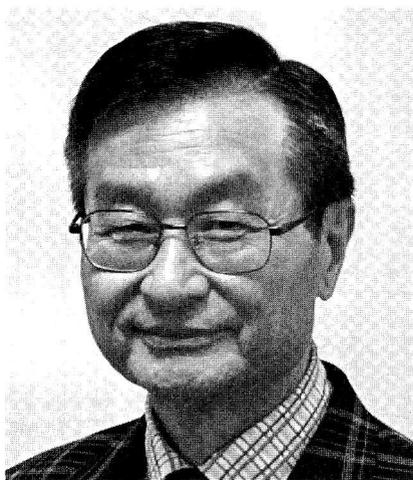
ところがわが国では、内閣情報官には権限がなく、国家安全保障局長のほうが格上であり、両者の関係が米国と比べて逆転しているのです。

余談ですが、塩野宏という東大の名誉教授がいました。行政法の大家で、彼が成した「塩野行政法学」は戦後日本ではもっとも影響力のある理論体系です。

実は北村滋氏は塩野ゼミ出身で、彼が内閣情報官から国家安全保障局長になる際に挨拶に行った時に、塩野先生にこう言われたそうです。

「僕は行政法を長くやっているけれども、安全保障のことはよく分からないのだよ。君は、良く調べて教えてくれ」と。

日本ナンバーワンの行政法学者が安全保障のことは研究していない。他国ならば国家安全保障は行政法体



**しげたただよし**  
1951年生まれ。75年、東京大学法学部卒。80年、米デューク大学大学院修士。75年、警察庁入庁。主として警備・国際部門で勤務。在イスラエル日本大使館一等書記官、防衛庁陸幕調査部調査別室長・情報本部電波部長、内閣衛星情報センター次長を歴任。ヒューミント、シギント、イミントのインテリジェンス主要3分野を現場で経験した実務家。退官後に、公開情報や米国防政府の漏洩情報など誰でもアクセス可能な資料を基にインテリジェンス研究に従事。2016～22年、日本大学危機管理学部教授。江崎道朗氏との共著に「シギント」。その他論文や月刊誌の寄稿多数。

ます。また大統領命令によって、セキュリティ・クリアランスや、秘密保全の統括権限を持っています。

系のなかにビルト・インされているのが当然なのに、日本ではナンバーワンの法学者ですらよく分からないという……。これは極めて異常な状況だと言わざるを得ません。

### 情報集約の重要性

本題に戻し、詳しく内容を見ていきましょう。

①の情報へのアクセス権について言えば、対外政策、安全保障、危機管理の基本にかかわる情報を内閣に集約するには、仕組みとして国家情報局に各省庁が持つ情報へのアクセス権を保障することが必要です。各省庁が持つ情報にアクセスせずに、情報を集約することはできません。

そもそも組織態勢を見れば、国家情報局が独自に収集する情報よりも、防衛省、外務省、警察、公調な

ど各省庁が持っている情報のほうが圧倒的に多いのですから、それを使わない手はないのです。

ところで、それらの情報が確実に国家情報局に流れてくるのかどうか。国家情報局に情報を渡すか否かをそれぞれの省庁の裁量に任せてしまつと、必要な情報が国家情報局に入らないといったトラブルも起きる。

悪意はなくとも、国家情報局にある重要情報を渡して、それをいま総理に報告されと困ると考えることがあります。「まず、うちの役所で対応策を考えなきゃいけないから、それができるまでは上げたくない」と。対応策も検討しないうちに、総理から「この件はどうなっているんだ」と言われたら困ってしまうわけです。

私も役人だったのでその気持ちは

わかりますが、それでは対応が遅くなってしまふ。昔と比べると、内調への情報の伝達は相当円滑になっていると聞きますが、それを確実に制度的に担保する。これはイロハのイと言えるでしょう。

次に②の総合調整権ですが、たとえば情報収集の優先順位の策定です。米国では、国家諜報長官が諜報活動の優先順位を定めます。「国家諜報優先順位枠組」というもので、情報関心を事項別、国別に区分して五段階で示したものです。インテリジェンス諸機関はこれに基づいて、情報収集や分析の資源を配分します。わが国でも初歩的な情報関心の共有は行っていると思いますが、これを米国のレベルまで深化させ、インテリジェンス関係省庁の連携をより強化するべきでしょう。

また、「維新の会」の提案では、「国家情報局長に、予算編成権と人事権を付与する」とあります。先ほど紹介した米国の国家諜報長官(DNI)の各種の権限が念頭にあると思いますが、インテリジェンス・コミュニティ内で信頼関係が深まるにつれ、進展することが期待されます。

特に、セキュリティ・クリアランスの運用や秘密保全態勢は関係省庁間で格差があるとも聞きますので、国家情報局が調整して、そのレベルアップを図ることが必要です。

### 各省庁との緊密な連携

なお、①の情報へのアクセスや②の総合調整ともかわつてくるのですが、関係省庁の官邸報告についての国家情報局の関与が課題です。

各インテリジェンス省庁が直接、

総理に報告する。これはこれで意味があります。しかし、国家情報局長なり、あるいは代理がその場にきちんと立ち会って、総理の反応などを含めて報告の状況を国家情報局に持ち帰らなければなりません。国家情報局が、インテリジェンス省庁による総理報告の内容を知らなくては、情報集約はできないからです。

また、時間的余裕がある場合は、事前に「総理にこれを報告します」と国家情報局に通報してもらつての調整が必要です。そうしないと、無用な混乱を生んでしまうからです。

過去に実際にあった話ですが、某役所が総理にある情報を報告しようとした。その情報はすでに内調も入手して、様々な要素を検討したうえで総理報告の価値がないと判断していたものでした。

ところで、その某役所が「マイナス要素を知つたうえで、あえて報告しようとしているのか」「知らずに報告しようとしているのか」……実態は、「知らなかった」のです。内調からマイナス要素の指摘を受けて報告を取り止めたそうです。

つまり、関係省庁による情報の総理報告にも、国家情報局は関与する必要がありますということですが。

このように、インテリジェンス・コミュニティとして国家情報局が各省庁と相互に緊密な連携をして、官邸を支えるために、①情報へのアクセス権と②総合調整権は重要です。

これらの二点は、おそらく法案にも書かれるでしょう。私も役人だったのでわかりませんが、基本的な役人は、既存の法律をモデルにして新しい法律を作るのが得意です。ですか

ら現在の国家安全保障会議、国家安全保障局の法案をモデルにして、国家情報会議、国家情報局の規定もできるはずだ。

## 国家情報局との併任を

しかし、実は私はこれだけでは不満です。

本来なら、国家情報局の権限は国家安全保障局の権限よりも強く書かれるべきだと考えているからです。

米国ではインテリジェンス・コミュニティが確立していて、「所属省庁のためではなく、国家のためのインテリジェンス」という強い意識があります。しかし、日本はまだまだインテリジェンス機構が未整備であり、官僚は縦割りで、国家よりも所属省庁に忠誠を誓っている人も多い。だからこそ、国家情報局の権限を強くし

て、インテリジェンスを統合していく必要があるのではないかと考えているのです。

しかしそうはいっても、一足飛びにはできない。まずは国家情報局、国家情報会議を設置し、国家安全保障局と同格の組織を作るところから始めるしかないとも理解はしております。

そのうえで、私から国家安全保障局の課題、問題点、方向性について付け加えたい点があります。

まず、これまでお話しをした国家情報局による情報集約や、関係省庁に対する総合調整を円滑に進め、さらにインテリジェンス・コミュニティを発展させるための仕組みとして、インテリジェンス省庁幹部の国家情報局への併任が考えられます。

具体的には、北村滋氏が外務省国

際情報統括官、防衛省情報本部長、警察庁外事情報部長、公安調査庁次長を国家情報局次長に兼務発令する案を提唱しています。

これは良いアイデアだと思います。国家情報局長とこれら四者が定期的に会合すれば、インテリジェンス・コミュニティ内の意思疎通もより円滑となるでしょう。

さらにこれは私の提案ですが、もう一つ下の実務者レベルの併任も活用するべきです。

私自身、情報本部発足時に電波部長に就任すると同時に内閣参事官の兼務発令、つまり内閣情報調査室兼務の発令を受けました。従来の経緯を踏まえて、内調と情報本部電波部の連携を確実にするための措置でした。これは現在でも継続していると思います。

この兼務発令の対象者を拡充するのは。たとえば、防衛省情報本部では電波部長に加えて分析部長、外務省国際情報統括官組織の分析グループ長、警察庁外事情報部外事課長、公安調査庁第二部長などを内閣参事官または内閣参事官に兼務発令し、国家情報局で定期的に会合を持つようにすれば、連携がさらに円滑に進むと思います。

## 増員と指定職への格上げ

さらに重要なのは、国家情報局の態勢整備です。具体的にいえば、大幅な増員と、内調各部門の長の指定職部長への格上げです。

江崎道朗氏によると、昨年十二月に査定された内調の増員は二十九人だそうです。一年二十九人で年間増員し続けて合計約三百人の増員

であれば良いですが、まさか二十九人で終わりではないでしょうね、と心配しています。

昨年四月の国会答弁によると、現在内調本室の定員が二百六十八人、衛星センターが二百三十八人だそうです。この人数は多いと思いますか？

たとえば、衛星センターには年間八百億円かけた予算で集めた衛星画像が膨大にあります。しかし衛星の開発と打ち上げ、衛星の管制や運用などにも人数が必要ですから、実際に画像を分析する人数は定員の一部分です。これでは宝の持ち腐れです。

衛星センターの画像データは防衛省や外務省、警察にも提供しており、それぞれ情報関心にしたがって画像を分析していますが、各省庁が重要だと考える対象は実は重複して

います。たとえば、イランの核施設は各省庁とも関心があります。同じ対象の画像分析を各省庁がするのは無駄です。だったら、衛星センターを大増員し、センターで高度な分析をして、そのプロダクトを関係省庁に配ったほうが効率的です。

内調本室の定員も、二百六十八人は一見多いように見えますが、内閣情報集約センターやカウンターインテリジェンス・センターなど様々な業務があり、やはり人員は決して十分とは言えません。インテリジェンス・コミュニティを全体的に格上げしていくためにも、国家情報局の大幅増員は必須だと考えます。

また同時に、ランクの高いポスト、いわゆる指定職の創設も必要です。本当に動く組織を作るためには、一般的な増員のほかに、指定職

の増員、格上げが必要なのです。具体的には、国家情報局の各部門長を指定職の部長に格上げすることです。これは、国家情報局プロパー職員の将来の処遇のためにも必要です。

ただし、格上げや増員の際に大事なのは、絶対に関係省庁に「ポストや定員の振替え」を求めてはいけません。政府の慣行では、内閣官房の態勢強化の際、「スクラップ・アンド・ビルド」と称して、関係省庁にポストや定員の振替えを求めることがあります。

しかしこれを見ると、関係省庁からすれば、「振替え財源を出したのだから、今後はそのポストはうちのものです」となってしまう。特にランクの高いポストほど、そういう扱いになってしまう。

うとする危険性は極めて高くなります。そして、潜入された時のダメージは極めて大きい。そこで、セキュリティ・クリアランスをしつかり行う必要があるのですが、そのための時間や手間をかけられないのです。日本の現在の採用手順では、総合職の試験を受けて最終試験までいったら、合否が出る前に各役所を回って内定を取っていきまます。これでは、おぎなりのセキュリティ・クリアランスしかできません。

これをどう解消すべきか考えていたら、ある内調勤務経験者がこんなアイデアを教えてくださいました。

防衛、外務、警察、公調などが採用した三十歳前後の総合職に対して、国家情報局勤務の募集をかけるというものです。採用してから応募までの間に、各省庁がセキュリティ・

そこで、格上げや増員は、「振替え」を求めずに純増が必要です。これは総理の決断で認めるしかない。増員も従来の国家公務員定数管理を踏み越えて増員する必要があるのです。そうしなければ、本当に機能する組織にはなりません。

### 人材確保のアイデア

また、国家情報局プロパーを育成しなければいけません。一般職に加えて総合職、いわゆる国家情報局キャリアを育成し、彼らに関係省庁にも出向させて経験を積ませ、インテリジェンスの中核集団を構築する必要があります。

問題は、現状では国家情報局による総合職採用が難しいことです。その最大の理由は、日本の総合職の採用システムにあります。現在の採用

クリアランスをしているでしょうから、それをクリアしたもののだけが応募資格を持てる。そして国家情報局に勤務したうえで、本人が希望し国家情報局が認めた場合には、国家情報局キャリアとして移籍してもらおう。

もちろんこの仕組みも、いくら国家情報局がやるうとしても、関係省庁が協力してくれなければできません。関係省庁にしてみれば、自分たちの優秀な人材を引き抜かれることになるので面白くはない。それは分かりますが、やはり国家のため、ここは総理のご判断でゴーサインを出してもらわなければならないと思います。

### 情報が洩れてリテラシーに

最後に、なぜそもそもわが国ではインテリジェンスが未整備なのか、

手順では、セキュリティ・クリアランス（適格性評価）をやっている時間や手間がとれないのです。

セキュリティ・クリアランス制度とは、政府が保有する重要な秘密情報にアクセスする職員に対し、政府が調査・確認を行い、その人の信頼性を認定する仕組みです。

米国では、たとえばCIAに雇われるとなると、セキュリティ・クリアランスを取るために何カ月もかかります。半年以上かかることもあり、その間はまだ仕事はできません。私が会った某氏はCIAの採用内定を得たのですが、クリアランスのための待ち時間が長過ぎると言うので、就職自体をやめてしまったくらいです。

国家情報局でキャリア採用をするとなれば、スパイが潜入工作をしやすくなる。戦後八十年経ってもなおこのような状況なのか。まず直接的な要因は、わが国のインテリジェンス・リテラシーが低いことです。政治家も官僚もマスメディアも学者も、インテリジェンスをよく知らないのです。その原因は、真つ当なインテリジェンス・コミュニケーションがないから、自然と情報が漏れてこないのです。

米国は巨大なインテリジェンス産業があり、日本よりはるかに厳しい秘密保全保持義務が課されています。しかし、何十万という人間が関与していて、外注や下請けなどもあるから、そこはかとなく情報が漏れていくのです。

米国の報道を見ると、「あ、この記者はここまでしか書いていないけれど、もっと深く実態を知ってい

るな」と分かる時があります。知っていても、秘密漏洩ろうえいにならないギリギリのラインを守っている記者が相当います。

各新聞には、ナショナル・セキュリティ・コレスポンデントというインテリジェンスなどを専門とするジャーナリストがいます。たとえばワシントン・ポスト紙のエレン・ナカシマ女史は、記事を読んでいるとNSAに深く食い込んでいることが分かります。

そういう専門記者の記事は、もちろん間違いはない。そのうえ、その行間から書かれている内容以上のものを感じ取れる。つまり、「情報が漏れる」という表現だと危ういことのようにですが、漏れることで国民が知っていき、リテラシーが浸透していくことがあるのです。

庁があります。ヨーロッパで言う内務省です。警察、国境警備、出入国管理・外国人管理、セキュリティ・サービス(国内治安インテリジェンス)、消防など、これらは全て内務大臣の指揮下にあるのが標準です。

なぜなら、「国民が安全に暮らしていくために」という共通項があり、こういった機能を一つの官庁、一人の大臣が統合して指揮することが必要なのです。ちなみに米国の場合、欧州型の内務省がなかったため、国土安全保障省が創設されました。

『エネミー・オブ・アメリカ』(九八年、トニー・スコット監督、ウィル・スミス主演)という映画はNSAが舞台になっていきます。公開当時に見た際には「まさかNSAでもこんなことができるわけがないだろう」と荒唐むげん無稽むけいに思っていたのですが、二〇一三年のスノーデンによる大量のNSA漏洩情報を読むと、似た発想のシステムがあることが分かりました。

映画公開時にはシステム自体はまだ存在しなかったのですが、おそらくアイデアとしてはあって、それが「漏れて」エンターテインメント作品に採用されたのでしょう。

戦争映画なんかでも、戦闘シーンでスクリーンに敵の部隊が映る際に、米軍の「これはレーダーでは取れない情報だよ」というものが画面に出てくる場合があります。これもイ

とところが、日本には内務省がない。警察庁も消防庁も海上保安庁も出入国在留管理庁も公安調査庁もみなバラバラで、これらを統括する内務大臣がいらない。その間の活動の調整はいちいち官邸まで行ってやらなければならぬのです。

平常時はそれでもなんとかやってこられたのでしようが、緊急時、つまり戦争になったらそんなこともしていられないでしょう。現在の日本がもし戦争に巻き込まれるとなれば、本土防衛戦になる。では、本土

ンテリジェンスの一部なのです。そういう形で、米国人は「インテリジェンスにはこういう力があるんだ」と自然と知っていき、リテラシーが身につけているのです。

ところが、日本のメディアはどうでしょう。インテリジェンスを理解しているとは思えない記事ばかり。自称インテリジェンス専門家はいますが、本当に理解している人は少ない。

そういう点から、日本国民のインテリジェンス・リテラシーは低いままなのです。今回の国家情報局設置が、まずリテラシーを高める第一歩になることを期待しています。

### 緊急事態対応がない国家

蛇足だそくですが、他の国にはあるのに日本にないものとして、総合治安官

防衛の時に自衛隊だけで戦えますか?

後方の治安を本当に守るには、内務省やそのための法律が必要となる。いまの法律の立て付けでは、自衛隊が住民避難にも当たることとなつていますが、戦闘地域でもあればともかく、訓練された戦闘員を後方の住民避難などに当たらせる余裕があるのでしょうか。

そういった緊急事態の対応が国家体制からごっそり抜け落ちてい、これがいまの日本なのです。