

# 内閣の安全保障・危機管理機能の強化に何が必要か

東京大学准教授

松田 康博



民主党政権が迷走を続けている。同盟国たる米国の指導力が衰え、台頭する中国が一国主義的姿勢をあらわにし、指導者交代時期を迎えた北朝鮮が軍事冒険主義に走り、ロシアが北方領土問題で日本を挑発する行為に出ている。テロや感染症といった安全保障の非伝統的な脅威が増大しているだけでなく、東アジアでは伝統的なパワーポリティクスがまだ横行している。こうした安保環境の変動に対して、民主党政権はなすすべがないようである。

そもそも普天間基地問題で対米関係を悪化させ、自らの立場を弱らせた上で、中・朝・露への対応を強化しようとしても無理がある。民主党政権の

国際政治観は甘すぎる。地に足の着かない理想主義や単なる思いつき、そして「政治主導」へのこだわりのため、専門家の補佐を得ずに外交・安全保障問題に取り組んできたとの誹りを免れないであらう。

外交・安保と危機管理は自民政権にとっても弱点であった。強い改革志向を有する民主党政権は、本来なら自民政権ができなかった改革をさらに推し進めてしかるべきだったのである。事実、岡田克也幹事長と前原誠司外相は、それぞれ党代表だった時に内閣の安全保障機構の大幅改革に言及したことがある。ただし、現在の民主党政権が抱えている最大の問題は、権力行使の仕方が問

違っていることであり、制度に不備があることではない。

とはいえ、制度は不断の改善を図らなければ、機能しなくなる。前進し続けなければ、後退するのである。政権交代が起きたことで、二大政党間に、外交・安全保障で共通認識ができあがりつつあるという見方が正しいのであれば、政権交代後というこの局面において、内閣の安全保障機構をどのように改善していくかというテーマで、超党派的な議論を喚起することにも、一定の価値があるであろう。

## 安全保障会議と内閣官房の現状

自民党政権は安全保障環境の変化と日本の直面する課題に合わせ、内閣の安全保障機構を進化させてきた。1956年には国防会議とその事務局が設置された。しかしそれらが緊急事態対応向けに設計されていなかったため、1986年に安全保障会議と内閣官房の内閣安全保障室に改編された。さらに、ポスト冷戦期に発生した変化に対応

するため、内閣の機能強化とともに安全保障会議と内閣官房はその後3度も機能強化を経てきた。

安全保障会議は、内閣総理大臣を議長とし、安全保障に関わる主要閣僚がその議員となっている。安全保障会議の下には、武力攻撃事態等に対処するために必要な調査・分析を行う事態対処専門委員会が官房長官を委員長として置かれていて、平素から省庁を越えた調整が行われている。

内閣として安全保障・危機管理の施策を担当する際、内閣官房（主として安全保障・危機管理担当の部門を指す。以下同じ）が中心となって取り組み、内閣官房は同時に安全保障会議の事務局の役割をも果たしている。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（事務）、危機管理監、官房副長官補（安全保障・危機管理担当）等が置かれており、70名を超えるスタッフ（定員のみ）が、総理や官房長官を補佐している。

小泉純一郎内閣（当時）がこうした現行制度を活用して、9・11同時多発テロ以降、危機管理と

安全保障関連の法整備を内閣主導で推進したのは周知の事実である。また客観的に見て、特に内閣官房における危機管理体制は、累次の改革と実践を経て自然災害、重大事件および事故などへの対応に関して、かなり有効に機能してきたと評価することができる。

それでも、中長期的な国家安全保障戦略の策定、外交と防衛の調整など、多様かつ複合的な課題に直面し、現行の安全保障機構では十分対応できないという批判がある。特に、近年重要性を増している地域戦略、海洋戦略、エネルギー戦略、宇宙戦略など高次元で多省庁の管轄にまたがる複合的な戦略問題に安全保障の観点から対応する体制は不十分と言わざるを得ない。

では、どのように改善・改革を進めるべきであろうか。

## 安全保障会議の活性化

第一の争点は、安全保障会議の活性化である。議院内閣制度を取る日本で、「政策決定のゴール」は

安全保障会議ではなく閣議である。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。現行の安全保障会議は「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すぎない。つまり多くの場合、安全保障会議の開催後、閣議で改めて「決定」を行う必要がある。ここに、安全保障会議「形がい化」批判の根源がある。

米国をはじめとする大統領制の国家に置かれた国家安全保障会議（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、こ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、それでも決

定がなされている。従って、日本のように事後改めてフル・キャビネットを開く必要がない。

それでは、日本では「形がいか化」した安全保障会議は不要であり、全て閣議で決めればよいのであろうか。ところが、現行の安全保障会議では、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。現行の安全保障会議には総理に加え、安保・危機管理に関わる主要閣僚が、同じ場で制服のトップと情報を共有できるメリットがあるのである。

憲法に関わる制約がある現状で、安全保障会議を活性化させようとするなら、その柔軟な運用を強めればよい。「安全保障会議設置法」第5条第3項は、「国防の基本方針」「防衛計画の大綱」などの事項ではなく、「武力攻撃事態」から「内閣総理大臣が必要と認める重大緊急事態」に至るまで、いふならば総理大臣が必要と認める案件でありさえすれば、安全保障に直結する一部の閣僚のみで安全保障会議を開くことができる、としている。

総理大臣が重要だと認識して頻繁に開催する会議は、必ず活性化する。日本周辺地域において、事態の分析および評価について、特に集中して審議する必要があるさえすれば、安全保障会議を開催し、専門家の補佐を受け、主要閣僚間で問題意識の共有を図ることができるのである。

安全保障・危機管理に関して内閣官房に丸投げするのではなく、安全保障会議を通じて、内閣レベルできちんとした対応を取ることこそが、真に政治主導の名に値すると言えよう。

## 内閣官房の調整力増強

第二は、内閣官房の調整力を増強することである。安全保障会議の下にある事態対処専門委員会、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、「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。米国の場合、NSCには閣僚級の会議に加え、次官級、次官補級の会議が

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、米国の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ある。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3層の省庁間の調整会議を取り仕切っている。

内閣官房のスタッフは、米国のNSCスタッフと同様、個人としても集団としても総理や官房長官を補佐すると同時に、政府全体の総合調整の中心とならなければならない。日本の官庁では、法律をどれだけ持っているかが強みとなる。実際、小泉内閣では、内閣に新たに付与された「企画・立案」の権限を活用し、内閣官房が重要法案を作成したことで内閣官房の求心力が増大した。現在、内閣官房には有事法制のような法律案件がなく、制度上、内閣官房ができるのは「事態対処」に関する

総合調整だけである。これでは日本が直面する安保環境の変動に対応することができるか疑問である。

中長期的な国家安全保障戦略の策定や、地域、海洋、エネルギー、宇宙というような、従来の安全保障の枠を超えるようなテーマを扱う場合、現行の制度を手直ししなくとも、総理が内閣官房にそうした任務を付与すればよい。内閣官房は局も課もないフラットな組織であり、任務ベースでチームを編成し、迅速に調整を進めることができるからである。総理が後押しすれば、内閣官房の調整能力は否が応でも強化されるであろう。

### 「司令塔」を内閣官房に設置

第三は、内閣における安全保障・危機管理の「司令塔」を権力のラインに置くことである。この機能については、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。外交・安保以外の業務が膨大であることを考えると、日本の官房長官や副長官にかかる負荷はあまりに過大である。

ただし、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置く場合、すなわち日本で内閣官房長官の指揮監督の範囲外に安保担当の補佐官を置く場合、その調整力は低下するだろう。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考えられるからである。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持てるのかという論点もある。安倍政権の時代に、官房長官と国家安全保障問題担当総理補佐官との間で権限争いがあったと伝えられるが、そのような事態は回避せねばならない。

新たな「司令塔」が官房長官の下に置かれ、多忙な官房長官を補佐する形を取って安全保障・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。「司令塔」ポストに就く者の資質・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。

大きな制度改革をしないという前提に立てば、残りの任期が短く、自らの選挙区の運営を常に気に掛けざるを得ない選挙区選出の国会議員に、危機管理・安全保障の重要なポジションを任せるのは必ずしも適当ではない。また、いつ辞めるか分からず、党内・政府内の調整能力に欠ける民間人をこうしたポジションに就けることにも慎重であるべきである。行政の厳しい現実を考えると、比例代表枠の国会議員を充てるのがよりましな選択である。

例えば、参議院比例代表選出の官房副長官が、事務の副長官とともに内閣官房の関連部門を率いて、総理と官房長官を、安全保障の専門的な観点から

補佐するという体制を考えることができよう。米国、韓国、台湾では、誰がNSCのトップになるかということが大統領選挙戦の最中に事実上周知される。ありていに言ってしまえば、自民党と民主党は、国家を運営する責任として、安全保障の専門家の人材を比例代表選出議員として党内にプールし、政権を獲得したときにスムーズに状況に入れるよう備えておく必要がある。

## 人材育成の強化

第四は、安全保障・危機管理に関する人材育成の強化である。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、日本と比べセクシヨ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」原則の下で展開されるセクシヨナリズムの弊

害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、大学教授やシンクタンクの研究員がNSCスタッフになり、セクシヨナリズムとは無縁であるように見える。ところが、日本でセクシヨ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が起こった場合は罰則が課される。

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・コミュニケーション」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遅れており、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。安全保障行政に不慣れた民間人の政治任

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・人材育成を進めない限り、成功しないであろう。

### 総理の指導力と超党派コンセンサスの重要性

以上のように、重要なのは指導者の政治的意思である場合が多い。本稿では、情報機能強化に関する議論は省いたが、内閣の安全保障・危機管理機能の強化を今すぐにでもやろうとするなら、総理がリーダーシップを発揮して必要な指示を下せばよい。そうすれば多少不完全な組織でも急速に強化され、回り始めるのである。逆に、そうした意思がなければ、どれほど整備された制度でもたちまち錆びついてしまうであろう。

次に強調されるべきは、国家安全保障が超党派のコンセンサスを必要とすることである。国家安全保障は一党一派のものではなく、政権交代をしたからといってむやみにその根本を変えるべきではない。むしろ政権交代を果たした今こそ、日本の主要政党は、平素から超党派の課題に取り組み

ことに目覚めるべきである。その目標は、安全保障の専門的な見地から十分な補佐を受けた政治家が決定を下し、政策を遂行できるシステムの構築である。

これらは、与野党共に、真剣に受け止めてもらいたい課題である。

#### 松田 康博 まつだ やすひろ

1965年生まれ。慶應義塾大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。博士(法学)。防衛省防衛研究所主任研究官などを経て、現職。専門はアジア政治外交史。新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会委員を務める。主な論著として『NSC 国家安全保障会議——危機管理・安保政策統合メカニズムの比較研究』（彩流社、2009年、編著）、『岐路に立つ日中関係——対話・未来への模索』（晃陽書房、2007年、共編著）、『台湾における一党独裁体制の成立』（慶應義塾大学出版会、2006年、単著）など。