

国家安全保障会議と官邸機能強化 ～ 安全保障会議設置法等改正案の概要～

外交防衛委員会調査室 かわと 川戸 ななえ 七絵

提出の背景・経緯

安全保障会議は、安全保障会議設置法に基づき、国防に関する重要事項及び重大緊急事態の対処に関する重要事項を審議するものとして、1986年7月、内閣に設置された機関である。従来、この種の機関としては国防会議があり、国防に関する重要事項を審議するとされていた。

(1) 国防会議

安全保障会議の前身である国防会議は、1956年、内閣総理大臣の諮問に応じて国防に関する重要事項を審議する機関として発足した¹。以来、国防会議は国防の基本方針、第1次から第4次までの防衛力整備計画、防衛計画の大綱など、我が国防衛施策の根幹について決定・審議することを通して文民統制（シビリアン・コントロール）上重要な役割を果たしてきた²。

(2) 安全保障会議

その後、我が国の国際的役割の拡大と我が国周辺地域の国際政治面での重要性の増大等を受けて、第104回国会（1986年の常会）において「安全保障会議設置法」が成立し、国防会議の任務を継承するとともに、重大緊急事態³への対処措置等を審議する機関として安全保障会議が設置された。この意義に関して政府は、重大緊急事態が加えられることにより、事態によっては国防事態に発展するおそれのある事態もその段階で処理され、より慎重な対処についての措置がとられるとの観点から、有事に対して適切なシビリアン・コントロールを確保するものであるとの見解を示している⁴。

また、2002年4月、いわゆる武力攻撃事態対処関連3法案⁵の一つとして安全保障会議設置法の一部改正案が提出され、翌2003年6月、審議事項の拡大、事態対処専門委員会の設置等の改正が行われた。

さらに、2006年12月、自衛隊の任務・役割が拡大し、国際平和協力活動等を自衛隊法上の本来任務とすること等を定めた防衛庁設置法一部改正法の中で、安全保障会議設置法の一部改正が行われ、諮問事項が新たに2点追加された⁶。

(3) 本改正案

安倍総理は、総理就任前の2006年9月の自民党総裁選出馬表明において「首相官邸における外交・安全保障の司令塔機能の再編・強化」「首相官邸主導體制の確立」を提唱し、

その柱として「日本版NSC（国家安全保障会議）」の創設を掲げた⁷。同月29日の所信表明演説において安倍総理は、外交と安全保障に関する官邸の司令塔機能を再編、強化する旨表明した。

この施策を検討するため、同年11月には、安倍総理を議長とし、内閣官房長官、国家安全保障問題担当内閣総理大臣補佐官及び民間有識者から成る国家安全保障に関する官邸機能強化会議（以下「官邸機能強化会議」という。）を設置した。同会議は2007年2月27日までに合計7回の会合を開催し、日本版NSC構想の実現のための最終報告書（以下「報告書」という。）を発表した⁸。これを受けて、同年4月6日、「安全保障会議設置法等の一部を改正する法律案」が第166回国会に提出されたが、審査が行われないうまま、衆議院において継続審査となり、今国会に至っている。

今回の改正は、安全保障会議を国家安全保障会議に改め、同会議の審議事項や審議方法の充実等を図り、国家安全保障に関する諸課題に、縦割りの発想を排して迅速かつ的確に対応できるようにしようとするものである。

国防会議及び安全保障会議の成立・改正の主な経緯

年	名称	背景	主な内容等
1954	国防会議 (防衛庁設置法)	防衛庁・自衛隊発足	〔審議事項〕 国防の基本方針、防衛計画の大綱、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
1956	同上 (国防会議の構成等に関する法律)		〔構成〕 総理大臣、内閣法9条指定大臣、外務、大蔵、防衛、経済企画の各大臣 〔国防会議事務局〕総理府に置く
1986	安全保障会議 (安全保障会議設置法)	中曽根内閣の行政改革 内閣の危機管理・安保機能強化	〔名称の変更〕「国防会議」から「安全保障会議」へ 〔審議事項の追加〕重大緊急事態への対処措置等の審議を追加 〔事務〕内閣安全保障室が国防会議の事務局を引き継ぐ 行政改革の中で、内閣官房に内政審議室・外政審議室・内閣安全保障室を置く。 (平成13年の内閣再編により当該3室は廃止。以降、安全保障・危機管理担当内閣官房副長官補及びそのスタッフが事務を引き継ぐ)
2003	同上 (同改正)	武力攻撃事態対処法制定	〔諮問事項追加〕 ・武力攻撃事態等への対処に関する基本方針 ・総理が必要と認める武力攻撃事態等への対処に関する重要事項 〔議員の構成の見直し〕 ・追加：総務大臣、経済産業大臣、国土交通大臣 ・削除：経済財政政策担当大臣 ・総理の判断により、議員以外の国務大臣を議員として臨時に会議に参加させることを可能とする。 ・武力攻撃事態等の分析評価のため6大臣審議を可能とする。 〔事態対処専門委員会設置〕
2006	同上 (防衛庁設置法改正による安全保障会議設置法改正)	自衛隊の国際平和協力活動等の本来任務化	〔諮問事項の追加〕 ・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 ・総理が認める自衛隊法3条2項2号の活動に関する重要事項(国際協力活動)
2007	国家安全保障会議 (安全保障会議設置法改正案)	安倍内閣総理大臣所信表明演説(第165回国会) 「官邸における司令塔機能の再編・強化」 有識者会議である「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」を設置 ・合計7回の会合を開催 ・日本版NSC構想の実現のための最終報告書を発表(2007.2.27) 「安全保障会議設置法等の一部を改正する法律案」提出(第166回国会) 継続審査	〔会議体名称変更〕 ・「安全保障会議」から「国家安全保障会議」へ 〔審議事項拡充〕 ・外交・防衛政策の基本方針 ・外交・防衛政策に関する重要事項 ・重大緊急事態に関する重要事項 ・その他総理が必要と認める国家安全保障事項 〔審議方法見直し〕 ・総理大臣・外務大臣・防衛大臣・官房長官の4大臣審議も可能とする 〔専門会議制度新設〕 〔資料・情報等の要求〕 〔国家安全保障担当総理補佐官〕 〔事務局の設置〕

改正案の概要

(1) 会議体等の名称変更

改正案では、会議体の名称を「安全保障会議」から「国家安全保障会議」に変更し、同時に法律名を「安全保障会議設置法」から「国家安全保障会議設置法」に変更することとした。

会議体の名称を変更した理由としては、安全保障は国を挙げて対応すべきものであること、安全保障にはさまざまなレベルがあるが、そのうち、国家レベルの安全保障を扱うことなどを明確にしたものとの説明がなされている。一方、現行の安全保障会議が創設された際にも「国家」をつけるか否か検討されたことがうかがえる⁹。

(2) 審議事項の見直し

現在の安全保障会議の審議事項は、国防の基本方針、武力攻撃事態等への対処、周辺有事への対応等といった限定された事項とされているが、改正案では、国家安全保障会議の審議事項を国家安全保障に関する幅広い事項に拡大している。この点について官邸機能強化会議報告書は、国家安全保障に関して大局的な観点に立った議論を行い、各関係省庁に対して基本的な進路を示すことを目指すものと述べている¹⁰。

改正案では、内閣総理大臣の諮問に応じ審議できる事項として、国家安全保障に関する外交政策及び防衛政策の基本方針、総理が必要と認める国家安全保障に関する外交政策及び防衛政策に関する重要事項、総理が必要と認める重大緊急事態への対処に関する重要事項を規定している（新2条1項）。ただし、従来の安全保障会議において総理大臣が諮問しなければならない事項（以下「必須諮問事項」という。現2条1項）については、引き続き維持することとしている（新2条2項）。

なお、報告書では、取り上げる重要事項をあらかじめ厳格に定めておくことは、かえって会議の硬直化、形式化を招くため適当ではないと指摘していたが¹¹、改正案では必須諮問事項を除く審議事項の枠については、専ら総理大臣の判断によることとされている（同2条1項）。

(3) 審議方法の見直し

現在の安全保障会議の構成員は、総理大臣、総務大臣、外務大臣、財務大臣、経済産業大臣、国土交通大臣、防衛大臣、内閣官房長官及び国家公安委員会委員長の9大臣であるが¹²、改正案では、総理大臣、外務大臣、防衛大臣及び内閣官房長官の4大臣による審議の仕組みを新たに創設した。4大臣による審議においては、国家安全保障に関する外交政策及び防衛政策に係る事項を審議することを可能としているが、従来の9大臣による必須諮問事項については、シビリアン・コントロールの観点から引き続き9大臣による枠組みを堅持することとされた¹³（新5条1項）。

この結果、国家安全保障会議における審議については、4大臣による審議（新2条1

項)と、9大臣による審議(同条2項)との二つの審議方式が存在することとなり、諮問事項についても一見重複する場合も生じることとなる(具体的には下図の4大臣審議事項と9大臣審議事項の9)。

このため、改正案では、必須諮問事項以外のものが4大臣による諮問事項となるものと規定され(新5条1項。4大臣審議事項は下図の ~ のうち9大臣審議事項の1~9を除いたものになる) その場合にあって何が必須諮問事項に該当するか否かについては「内閣総理大臣の諮問に応じ」とされ、総理大臣の判断に委ねられており(新2条1項)、重複しないように調整がなされる。

なお、今回の改正により4大臣の諮問体制を新設する目的は、安全保障に係る政府の決定に関し、シビリアン・コントロールを基礎としつつ、その決定において、より機動性の向上を図ることとされている。この結果、今後は具体的な運用において「機動性の向上」と「シビリアン・コントロール」とをいかに両立していくかが課題になると思われる。

(4) 専門会議制度の新設

改正案では、専門的な見地から議論を深めることを目的として、総理大臣が必要と認める国家安全保障に関する特定の事項について、当該事項に特に関係のある閣僚が専門的に調査審議する「専門会議」制度を、国家安全保障会議の下部機関として新設することとした(右図参照)。

専門会議の審議対象になると想定されているものとして、報告書では資源・エネルギー、海外経済協力、経済外交が挙げられている。

同じく下部機関である現行の事態対処専門委員会は引き続き維持されることとなるが、事態対処専門委員会で



内閣官房国家安全保障会議設置準備室資料より作成

は関係省庁次官・局長級を委員（委員長：内閣官房長官）とするのに対し、専門会議はメンバーを閣僚としている点に大きな違いがある。

（５）資料・情報等の要求

改正案では、関係行政機関の長に資料・情報の提供等を求めることを可能とする規定が新設された（新７条）。従来は、同趣旨の規定が政令で定められていたが、2001年の中央省庁再編の際に、他の省庁において情報要求に関する規定が政令事項から法律事項へと改正されたことに合わせたものである。この規定は一般的な協力義務を相手方に課したものであるため、「情報部門が政策部門に対して必要かつ適切な情報をタイムリーに提供することなくして、的確な政策を立案することはできない」¹⁴との報告書の指摘に応えられるかは疑問の残るところである。この点に関しては、情報面における縦割行政の弊害を乗り越えるためには、依然として課題が残ると指摘されている¹⁵。

（６）国家安全保障担当内閣総理大臣補佐官の設置

内閣総理大臣補佐官は、内閣機能の強化を目的として設置され、内閣法19条に規定されている。2001年の中央省庁再編においては、総理大臣の補佐体制を強化するため、総理補佐官の数はそれまでの3人から5人に増員された。総理補佐官は、内閣の重要政策に関し定期的に総理大臣に報告を行い、進言や意思具申をしつつ直接指示を受けるなど、総理大臣と緊密に意思疎通を行うスタッフとされており、総理大臣のリーダーシップ強化において重要な役割を担うこととされている。

安倍内閣では、初めて国家安全保障問題担当の総理補佐官が任命されたことから、その役割が注目されていた。報告書においても「常設の補佐官にすることが適当である」とされた¹⁶。

しかし、改正案では国家安全保障問題担当総理補佐官を常設する旨の規定は設けられなかったため、従来どおり総理大臣の任意により設置されることとなった。ただし、国家安全保障問題担当総理補佐官が置かれた場合には、当該補佐官は国家安全保障会議又は専門会議に出席し、議長（総理大臣）の許可を受けて意見を述べることを旨の規定が新たに設けられることとなり（新9条）、同補佐官の活動に幅を与える内容のものとなっている。

（７）事務局の設置・施行期日等

現在、安全保障会議の事務は内閣官房副長官補及びそのスタッフが担っており、32名のスタッフが他の事務を行いながら、安全保障会議の事務に従事している（平成19年6月現在）。これに対し改正案では、会議を機動的かつ実質的な議論を行い得る場とするために、恒常的な事務局を設け、事務局長その他所要の職員を置くこととしている（新12条）。

また、報告書では、総理大臣の判断により、国家安全保障問題担当総理補佐官に事務局長を兼任させることもできることとされていたが¹⁷、改正案では「事務局長の任免は、総理大臣の申出により、内閣において行う」（同条3項）と定められたのみで、明文化には

至っていない。

さらに、報告書では、効率的かつ簡素な事務局を組織する観点から、事務局員は10～20名で構成し、自衛官を積極的に活用するとともに、民間専門家、研究者を加えることができることとされていたが¹⁸、改正案ではこの点については規定されず、事務局の人員確保の方法も含めた人事については、今後の対応が注目される¹⁹。

なお、施行期日については、公布の日から施行することとされているが、事務局関係の規定については、2008年4月1日から施行するとしている。

今後の課題（むすびに代えて）

官邸機能強化会議は、その報告書において国家安全保障会議に関する司令塔の機能、役割及びその仕組みについての提言を行ったが、その一部については本改正案によって実現が図られた。しかし、一方で具体化されなかった提言内容も存在し、今後の課題として残されることとなった。最後に、その点について指摘したい。

（１）秘密保護

まず、改正案に具体化されなかったものとして、秘密保護のための仕組みが挙げられる。報告書は、国家の安全保障を確保する上で秘密保護は最も重要な課題であり、これを漏洩したものに対しては厳しい処罰を定めた法律を作ることが必要であると強調している²⁰。同会議の性格から、厳格な秘密保護を求めることには一定の理解が得られようが、一方で国民の知る権利との関係で、どこまでを実質的に秘密とするかという議論は重要であると考え²¹。

（２）情報部門との接続

同じく改正案に具体化されなかったものとして、情報部門との接続が挙げられる。報告書では、政府全体の情報収集機能及び情報分析機能を強化することに加え、関係省庁は国家安全保障会議に対し、必要かつ適切な情報を常時提供することとされた²²。

平成20年度予算概算要求において、関係機関はそれぞれ機能強化のための経費を要求している。例えば、外務省は通信関連、情報セキュリティ関連等における情報収集及び分析機能の強化のため8億円を、また、防衛省は、政府及び同省における政策判断に資するため、情報本部の核、弾道ミサイル、テロ関連情報の収集・分析体制の充実強化、情報要員の増加等として370億円を、さらに、警察庁は、テロリストの視察・追求に必要な機材の購入、外国治安情報機関とのテロ対策協議のための予算等として2億8,500万円を要求するとともに、戦略的な情報戦略の実現のため、新たに「外事情報官」の設置を求めている。その外、内閣情報調査室も「情報機能強化検討経費」として約2億2,600万円を要求している。

ここで、留意しておかなければならないことは、これらの施策はいずれも各省庁の判断

で進めているものであり、相互の情報収集や分析機能を統一的、一元的に行う方向のものではないということである。この問題は過去から指摘されていることではあるが、具体的に国家安全保障会議への改組を提案している現在であれば、政府全体として情報収集及び分析機能の強化の統一的な取りまとめを行い、各省庁間の連携を深めることにより、安全保障政策の効果的な立案を行うことが期待される。

また、改正案では、国家安全保障会議に対する常時情報提供の仕組みについては特に規定が設けられていないことから、果たして各省庁が保有する情報が、適時、的確に国家安全保障会議にもたらされるかについては疑問が残されている。

- 1 1954年7月施行の防衛庁設置法に国防会議を内閣に置く旨規定されたが、その構成等は別に法律で定めるとされていた。その法律が公布・施行されたのが1956年7月である。
- 2 第104回国会衆議院本会議録第13号(1)9頁(昭61.3.25)
- 3 重大緊急事態の例として政府は、ミグ25飛来事件(1976年9月)、ダッカにおける日航機ハイジャック事件(1977年9月)、大韓航空機撃墜事件(1983年9月)等を挙げている(第104回国会参議院本会議録第16号4頁(昭61.5.14))。
- 4 第104回国会参議院内閣委員会会議録第8号30頁(昭61.5.15)。なお、安全保障会議設置の経緯、内容については、石黒武夫「国防会議から安全保障会議へ」『立法と調査』135号(1986年8月)25～29頁参照。
- 5 武力攻撃事態対処関連3法案とは、武力攻撃事態対処法案、自衛隊法等の一部改正法案及び安全保障会議設置法の一部改正法案。
- 6 内閣総理大臣が必要と認める周辺事態への対処に関する重要事項、及び内閣総理大臣が認める自衛隊法3条2項2号の自衛隊の活動に関する重要事項。自衛隊法3条2項2号は、「…我が国を含む国際社会の平和及び安全の維持に資する活動」と規定し、これは国際平和協力活動のことを指す。
- 7 安倍総理は米国のNSCを意識したとされる。米国のNSCは、国家安全保障・外交政策問題について協議するための最高レベルの合議体として1947年7月26日の国家安全保障法(National Security Act of 1947)により設立され、その主な機能は、国家安全保障・外交政策についての大統領への支援、助言、国家安全保障・外交政策に関する関係省庁間の調整等である。構成員は、大統領(議長)、副大統領、国務長官、国防長官の4名を公式メンバーとして、また、国家情報長官と統合参謀本部議長の2名をアドバイザー(Statutory Advisor)として法定している。なお、大統領は、閣僚等を「大統領決定」によって常時NSCに出席させることが可能である(ブッシュ政権では、財務長官、経済政策担当大統領補佐官、国家安全保障問題担当大統領補佐官(NSA)等が常時参加)。NSCの事務局機能は、国家安全保障問題担当大統領補佐官(NSA)の下に置かれているスタッフ組織が担っている。NSCより下部の政策協議体は法定されておらず、その体制や運用の在り方は、大統領の命令により決めている(ブッシュ政権では、NSCの下に、閣僚級委員会、副長官(Deputy Secretary)等級の委員会、政策調整委員会の「3層構造」という政策協議メカニズムを置き、各レベルで政策調整を実施)。
- 8 同報告書の概要は、現行の安全保障会議を抜本的に見直し、その機能を吸収した「国家安全保障会議」(仮称)を内閣に設置する、現行の安全保障会議の諮問事項(防衛計画の大綱等)を拡充して、広く外

交・安全保障の重要事項に関する基本方針等を含める、メンバーは総理、官房長官、外相、防衛相とし、総理が必要と認めるときは、他の閣僚を構成員として参加させる、国家安全保障会議の下に、課題毎の専門会議を置くことができる、国家安全保障会議の下に事務局を置き、事務局長、事務次長及び10～20名の事務局員を置く、国家安全保障問題担当の総理補佐官は、常設の補佐官とし、「国家安全保障会議」に常時出席する、秘密情報の漏洩について処罰法制を制定するなど秘密保護を十全とする仕組みが必要である、等である。

- 9 現行法制定の際に、「国家」を使用しなかった理由として当時の中曽根総理は、「国家」という名前をつけた場合にいかめし過ぎるという印象と国防に偏するという誤解を与えないようにという配慮があったと答弁している(第104回国会衆議院内閣委員会議録第15号56頁(昭61.5.8))。
- 10 国家安全保障に関する官邸機能強化会議『報告書』(平19.2.27) 3頁
- 11 国家安全保障に関する官邸機能強化会議『報告書』(平19.2.27) 4頁
- 12 ただし、議長たる総理大臣が必要と認める場合には、当該大臣以外でも、議案を限って、臨時に会議に参加させることができる(現5条2項)。なお、構成員として、上記のほか「内閣法9条の規定によりあらかじめ指定された国務大臣」も規定されている。
- 13 なお、議長である総理大臣の判断で、4(9)大臣による審議においては4(9)大臣以外の閣僚を参加させることも可能である(新5条3項)。
- 14 国家安全保障に関する官邸機能強化会議『報告書』(平19.2.27) 6頁
- 15 『朝日新聞』(平成19.2.28)、『読売新聞』(平成19.2.28)
- 16 国家安全保障に関する官邸機能強化会議『報告書』(平19.2.27) 5頁
- 17 国家安全保障に関する官邸機能強化会議『報告書』(平19.2.27) 5頁
- 18 国家安全保障に関する官邸機能強化会議『報告書』(平19.2.27) 5～6頁
- 19 2008年度の概算要求において、内閣官房は国家安全保障会議の事務局の定員として24名を求めている。
- 20 国家安全保障に関する官邸機能強化会議『報告書』(平19.2.27) 7頁
- 21 昨年12月、内閣官房に設けられた情報機能強化検討会議(議長：内閣官房長官)は、情報保全のための政府統一基準の策定、高度の秘密を保全するための措置及び秘密保全に関する法制の在り方についても検討しており、年内にも具体的な施策の取りまとめを発表することになっている。
- 22 国家安全保障に関する官邸機能強化会議『報告書』(平19.2.27) 6頁