

対外情報機能の強化に向けて

平成 17 年 9 月 13 日

対外情報機能強化に関する懇談会

目 次

○「対外情報機能強化に関する懇談会」の提言

1. 基本認識
2. 外務省の情報組織の課題
 - (1) 情報収集機能の強化
 - (2) 情報分析能力の強化
 - (3) 対外情報機能強化の基盤整備
3. 政府全体としての情報活動について
 - (1) 特殊な対外情報を扱う固有の機関
 - (2) 法令の整備
4. 終わりに

○「対外情報機能強化に関する懇談会」参加者

○「対外情報機能強化に関する懇談会」の開催状況

「対外情報機能強化に関する懇談会」の提言

1. 基本認識

今日、東アジア情勢、国際テロリズム等に見られるように、わが国をとりまく国際環境は大きく、かつ急速に変化しつつある。このような中であって適切な対外政策を打ち出していく必要性は一層増しているが、他方で、そのような政策の基礎となるべき対外情報（インテリジェンス）機能に関する体制は不十分と言わざるを得ず、わが国が国際社会において果たすべき役割に鑑みても、相応しいものとはなっていないのが現状である。

対外情報機能の強化は、国家と国民の安全を確保するための効果的な外交を遂行していく上で最重要課題の一つである。さらに国際テロや大量破壊兵器の拡散など、情報力の強さが問題の解決に決定的な意味合いをもつような新たな脅威が増大しつつある現状を見れば、対外情報機能の強化は一刻の猶予もならない喫緊の課題である。

今般、町村外務大臣により始められた「対外情報機能強化に関する懇談会」はこのような問題意識に立ち、本年4月26日より9月13日に至るまで、合計6回に亘って広範な議論を行なってきた。以下、これらの議論を総括し、外務省の情報機能のあり方を中心としつつ、更に敷衍して政府全体としての取り組みが望まれる課題にも触れ、懇談会の提言とする。なお、後者の問題については、本懇談会としては問題提起と位置づけており、今後更に議論が積み重ねられ、政府全体における取り組みとして結実していくことを要望する。

2. 外務省の情報組織の課題

戦後の我が国外務省の情報組織は、80年代、90年代、及び昨年と3つの主要な改編を遂げ、その過程で分析部門の強化、政策部門との分離、組織の柔軟性・専門性の向上等に向けた改善努力が行われてきた。しかしながら、国家と国民の安全を確保する効果的な外交の基礎となる対外情報活動という面では、なお不十分と言わざるを得ない。

対外情報機能の強化は対外政策の立案・遂行にとって不可欠であり、従ってその強化・発展の基本的役割は、外務省が果たしていかなければならない。それには特に、以下の点を踏まえる必要がある。

第一に、わが国が国際社会において自国並びに国民の安全を確保する手段としては、何よりも先ず外交によるべきであり、対外情報機能の強化は、正にそのための基礎であること。

第二に、情報を入手するための国家による活動は、あくまでも対外的な脅威から、国家と国民を守るためのものであり、本来、国民に対して向けられてはならず、対外政策の見地からとらえる必要があること。

第三に、外務省には、在外公館や通信施設など、既に対外情報活動を行なうための基盤があること。

外務省としては、このような点を十分に踏まえ、対外情報機能の抜本的、質的な強化を行うべきときが来ている。対外的な脅威からわが国並びに国民の安全を確保するための基礎として、情報活動を本格的に強化することを目的とした、組織的・継続的・専門的な取り組みを展開する必要がある。

外務省として今後取り組んでいくべき主要な課題は、次のとおりである。

(1) 情報収集機能の強化

情報収集は、人を介して入手するもの（人的情報活動）と、技術的手段を通じて入手するもの（技術的情報活動）に大別できる。

人的情報については、外務省は全世界の在外公館の活動を通じて日々情報収集を行っている。しかしながら今後の対外情報機能強化においては、多様な情報収集手法の開拓や、情報収集に当たる職員の専門性の向上などの、組織的な取り組みが必要となる。

今後は、情報収集拠点としての在外公館に、情報収集活動の専門教育・訓練を受けた「情報担当官」を配置し、本省の国際情報統括官組織の直接の指示・指導を受けつつ、情報収集活動に特化した活動を組織的に行っていく必要がある。

技術的情報は、人的情報と相互に検証し合いながら情報の客観性を追求するために重要な役割を果たすものであり、多様な手法の開拓・導入と、これ

を活用する人的・物的基礎の拡充が求められる。

昨年度より運用が開始された情報収集衛星の活用は重要課題の一つであり、外務省も、そのための人的・物的基盤を強化していく必要がある。また、情報収集衛星の運営を行っている「内閣衛星情報センター」との人的交流を、一層強化していくことが重要である。

(2) 情報分析能力の強化

情報分析能力の強化は、外交政策の企画・立案にとって不可欠の前提要素である。また偽情報（ディスインフォメーション）を見抜き、その影響を阻止するうえでも有用である。

情報分析には、対象国・地域の政治・経済・文化に亘る幅広い知識と経験、高い専門性を必要とする語学力などが極めて重要である。適時に効果的な外交を遂行するため、外務省はこのような専門性を一層強化していくべきであり、そのため、次のような取り組みが必要である。

まず、現在の体制では情報分析に当たる専門家の数は余りに少なく、必要なだけの人的資源が確保されていない。この分野での強化が急務である。

それには、外務省本官の増加のみならず、積極的に外部の研究・調査機関を活用した専門家の協力を得ていく方式も導入すべきである。

今日、外交政策の的確、効果的な遂行のために必要となる分析・評価を行うに当たっては、社会科学のみならず自然科学や技術に関する知見を必要とする場合も多く、より多角的な分野の専門家を確保、育成していく必要がある。

加えて、外交政策上主要となる事項については、基本的な情報活動方針の設定を行うとともに、中・長期的な観点からその趨勢を分析していく機能も強化する必要がある。このため、例えば、米国における国家情報官 (National Intelligence Officer) の制度も参考とすべきである。

更に、わが国における唯一のモニタリング機関で、24時間体制で情報の収集・伝達を手がけているラヂオプレスにより積極的な活用が有益であろう。

(3) 対外情報機能強化の基盤整備

(イ) 専門性向上のための措置

対外情報分野は長期に亘る訓練を必要とする特殊な活動分野であり、このような長期的な関与を可能とする人事配置が強く求められる。対外情報活動に従事する職員は、基本的には、外務本省、在外公館を行き来しつつも、同様の職務につくことができるような人事上の配慮が必要である。

(ロ) 教育・訓練

情報の収集や分析にかかる教育や訓練を、明確な目的意識をもって、より組織的に実施していく仕組みが必要である。情報収集の手法、情報評価の方法、客観的分析のあり方、情報活動において遵守すべきルール等、一連の基本的な事項に関する研修・訓練の組織的、体系的改善が求められる。

(ハ) 保全措置の強化

秘密保全を徹底させることは、政府部内の情報共有、更には諸外国情報機関との効果的な情報協力の基礎となる最重要課題の一つである。秘密保全のためには政府全体としての取り組みが不可欠であるが、特に外務省においては、国家の安全保障上、極めて機微な情報を扱う場合が多く、情報保全措置の重要性は高い。秘密情報の取り扱い（アクセス）に関する基準の一層の明確化や、音声や電磁波等の漏洩を防ぐための技術的手段の改善等が必要である。

3. 政府全体としての情報活動について

対外情報機能の強化にかかる外務省の体制強化は、政府全体として取り組むべき課題と切り離してはあり得ない。そのため検討すべき主要な課題は次のとおりである。

(1) 特殊な対外情報活動を行う固有の機関

対外情報収集活動の中には、場合によっては通常的外交活動と相容れないものがあり、そのような活動のためには特殊な教育・訓練が必要とされ、更に、職員が特定分野に長期・継続的に携われる人事配置が必要であること、に留意しなければならない。そして、これらの要件を徹底させるならば、特

殊な対外情報収集活動を行う固有の機関の設置は、政府全体として取り組んでいくべき、今後の重要な検討課題である。

情報機関の長い歴史と経験を有する英国では、秘密情報機関（S I S）を設置し、外務大臣の下におきつつ、固有の活動を行う体制としているが、このような方式はわが国としても参考になる。かかる情報を扱う機関は外交政策の遂行という大枠の中で活動することを原則とすべきであり、従って、このような機関は、外務大臣の下に置くのが妥当であろうと考える。

（２）法令の整備

秘密保全に関する法体系が未整備である現状は、情報が漏洩される危険性のみならず、国内外の関係機関間の情報共有を妨げる大きな要因ともなっている。秘密に接する者を対象に法的義務を課する制度の確立や、外部からの侵入に対して安全な情報伝達方法の確保を含め、秘密保全の法体系の整備は、国家として必要な情報の共有、総合調整を可能とする必要条件である。

また、この法体系に則って、行政府においては秘密指定基準やその扱いにつき各省庁に共通の規則を定めることが求められる。

なお、秘密保全に関する法体系を整備するに当たっては、情報公開の視点を忘れてはならず、秘密の解除基準をも併せ明確に定める点が必要である。

4. 終わりに

英米等の歴史を見ても、情報機関は絶えざる改編・改良努力の繰り返しであり、今日においても、イラクの大量破壊兵器問題に見られたように、その活動のあり方につき問題点が指摘され、改善の模索が続けられている。あらゆる組織と同様、情報機関にも完全というのはあり得ない。わが国において、情報機能の強化という問題に意識的に取り組み、組織整備を行ってきたのは、まだ近年の進展であり、進むべき道のりは長い。対外情報機能の強化は国家的かつ喫緊の重要課題であり、わが国の安全に直結する問題として、本格的な取り組みが必要である。

「対外情報機能強化に関する懇談会」参加者

○大森 義夫 NEC顧問(座長)

(以下50音順)

○江畑 謙介 拓殖大学海外事情研究所客員教授

○茂田 宏 東京大学客員教授

○野中 光男 三菱商事株式会社顧問

○森本 敏 拓殖大学海外事情研究所所長

「対外情報機能強化に関する懇談会」の開催状況

○第1回(4月26日)

町村外務大臣、河井外務大臣政務官挨拶

懇談会の趣旨確認及び会合の取り進め方の決定、等

○第2回(5月24日)

外務省情報組織の現状と課題

○第3回(6月14日)

インテリジェンスの在り方(収集と分析等)に関する課題

○第4回(7月8日)

インテリジェンスの業務全般に亘る課題

○第5回(7月29日)

外務省における情報組織の在り方

○第6回(9月13日)

議論の総括