

情報と外交

中西 寛
Nakanishi Hiroshi

はじめに

過去30年ほどの間、日本外交に関して情報（intelligence）の弱さに対する批判が繰り返しなされてきた。特に冷戦が終焉した後、さまざまな角度から情報活動についての関心が高まり、専門的立場からの分析、提言が数多く出され、政府組織の改革も何度か行なわれてきた⁽¹⁾。しかし今日でも、日本外交の情報体制についての批判は収まらない。いったいどこに問題があるのだろうか。日本人ないし日本文化に情報に対する意識、感覚が欠如しているという指摘もある。確かに専門家、実務家の挙げる具体例を読むと、こうした指摘に頷かざるをえない面もある⁽²⁾。

しかし後述するように、日本の歴史にも情報活動に力を注ぎ、それなりに活用した記録はある。日本社会に情報に関する素養、文化が本質的に欠如しているとは考えにくい。むしろ問題は、日本政治において対外政策をどこで策定、決定するかが明確でなく、それゆえ情報の分析、利用が効果的に行なわれないう点が大きいであろう。その点では、情報に関する制度設計だけでは不十分で、政府全体での意志決定機構の見直しとそのなかでの情報体制の位置づけが組み合わさって議論される必要があるだろう。

本稿では日本の外交体制の問題点を示すために、まず、体系的な情報活動を行なってきた米英における制度的展開を簡単に紹介し、そのうえで日本外交にとって情報活動の利用が難問となった経緯を歴史的に跡づけ、日本外交にとっての課題を論じる。

1 情報大量生産の時代とその後

まず、「情報」という概念について改めて整理しておこう。本稿を含め、近年、外交に関して「情報」が議論される場合、英語のインテリジェンス（intelligence）に相当する言葉として使われるのが一般的となっている。インテリジェンスの定義も一様ではないが、おおむね広狭2種類に大別できよう⁽³⁾。最も広義には、intelligenceとは「政策の策定にとって有効なインフォメーション（information）」であり、ここでのインフォメーションは「伝達可能な知識」一般を意味する。インフォメーションには広く流通しているものもあれば、伝聞や秘密もある。それらのインフォメーションを収集し、政策決定に役立つ形で取捨選択し、解釈加工してインテリジェンスとなる。ただ、これでは国内行政に関する情報（たとえば住民の戸籍とか所得といったデータを政策のために加工したもの）も含まれ、やや広すぎる。上

記の定義に「国際関係ないし海外にかかわる」といった限定をつけるのが実際的だろう。他方、狭義のインテリジェンスとは、「対外関係に関する、安全保障・防衛といった分野でのインフォメーションであり、しばしば秘密を伴い、特別の組織が関与する」というものである。この意味でのインテリジェンスはスパイ活動ともしばしば関係する。

広義のインテリジェンスは自国の対外政策を決め、また外国と交渉する際に重要な要素として古来より重視され、またスパイが「2番目に最古の職業」と呼ばれるように狭義のインテリジェンス活動も古くから存在してきた⁽⁴⁾。16、17世紀に開始されたヨーロッパ主権国家間の外交制度においても当然ながらインテリジェンスは重要であり、18世紀初頭のフランソワ・ド・カリエールによる『外交談判法』にも「大使は尊敬されるスパイと呼ばれる。何故ならば、彼の主な仕事の一つは任地の宮廷の秘密を探り出すことであって（以下略）」とあり、情報収集についての多くの記述がある⁽⁵⁾。

しかし今日、われわれがもつインテリジェンスに関する知識の大半は、近代ヨーロッパの外交制度が産業革命や行政機構の発達によって国家全体の対外政策として「新外交」が営まれる時代へと移行していく19世紀後半から20世紀にかけて整備されたシステムを前提としている⁽⁶⁾。特に英語圏で、インテリジェンスが上述のようにインフォメーションと区別され、政府機構のなかで重要な機能ないし組織としての位置づけを与えられた。軍事機構内にインテリジェンス専門組織（イギリスの秘密情報サービス〔SIS〕と軍情報部第5課〔MI5〕、アメリカの参謀本部第2課〔G-2〕）が設けられたし、通信技術の発達に伴い、通信傍受、暗号解読（SIGINT）の比重が急拡大した。さらに第1次世界大戦と第2次世界大戦、続いて冷戦という軍事、外交、経済社会の各部門を総合的に動員する総力戦を戦い、それに備える過程において大きな国家体制の再編を実現した。イギリスでは第1次世界大戦中、アスキス政権からロイド・ジョージ政権への交代後、首相の指導力を大幅に強化する内閣制度の大改革が行なわれ、1917年には官房長官制度が構築され、戦前から帝国防衛委員会事務局長を務めていたモーリス・ハンキーが初代の官房長官となり、大戦後にかけて行政全般の事務を掌握した。その過程で行政各部の情報を持ち寄って分析評価する合同情報委員会（JIC）が設置され、第2次世界大戦以降の首相主導の外交軍事指導を支えた⁽⁷⁾。アメリカでは第2次世界大戦中、戦略事務局（OSS）が設立され、軍部情報機関との激しい論争を経て、冷戦初期に専門的な文民情報機関としての中央情報局（CIA）の設立に至る⁽⁸⁾。

イギリスは委員会型で同輩意識（collegiality）を重視し、アメリカは中央集権型で情報の一元化を重視する体制をとっているが、いずれも民主体制下で政治指導者を中心とする意志決定を支える基盤として、複数のインテリジェンス機関からの情報を集約し、政策サイドと連携する「大規模生産機械」（Michael Herman）型のインテリジェンス体制を確立した。もちろんその活動の記録は多くの失敗を含んでおり、英米の体制が理想的だったわけではない。とはいえ、こうした体制が自由民主主義国家が総力戦を戦ううえで大きな役割を果たしたことは確かであろう。

しかし冷戦が終焉し、グローバル化の進展、情報技術（IT）の飛躍的発達といった根底的な変化が進行すると、こうした総力戦型のインテリジェンス体制の問題が明らか

となってくる。脅威と情報ソースがともに多様化し、インテリジェンスの課題のなかで、他者の明らかでない計画や意図 (secret) の開示から、誰にも答えのない状況 (mystery) 下での推測の必要性が増大した⁽⁹⁾。こうした変化のなかで、インテリジェンスの対象は従来以上に拡大し、また、分析の手法もより多面的にならざるをえない一方で、より迅速かつ効果的に政策部門に情報を提供する圧力が強まっているのである。米英において、9・11事件の予測情報の結果的に不適切な処理、イラク戦争での大量破壊兵器情報に関する誤り、ロンドンでの爆弾テロ、ウィキリークスのようなインターネットを用いた新たな形態の情報漏洩が起きており、英米を含めたインテリジェンス先進国も対応を試行錯誤している状況にあると言えよう。

こうした一連の流れを理解しておくことは、現代外交における情報体制のあり方を判断するひとつの物差しとして、日本にとっての問題点を理解するうえでも有用であろう。

2 日本の情報体制の歴史的課題

日本に情報活動に相当するものがなかったわけではない。特に近年、近代以前の日本の国際交流に関する情報の視点からの研究が増大しているが、それによると江戸時代まで日本の為政者はそれなりに対外情報を重視していた。平安時代には遣唐使による「唐消息」といった文書があり、朱印船貿易時代には海外渡航者からの情報があった。江戸時代の「鎖国」(今日ではこの表現は歴史用語として必ずしも正確ではないようだが、ここでは通例に従う) 後は、長崎、対馬、琉球、松前といった4つの口で外界から情報を獲得した。特に長崎でのオランダ東インド会社からの情報取得の比重が大きく、「オランダ風説書」はオランダ商館長が集めた諸情報をオランダ通詞が聞き取り、長崎奉行を経て幕府に提出したもので、当時の江戸幕府には貴重な情報源だった。オランダは対日貿易を独占する利益のために日本側の求めに応じていたようで、「オランダ風説書」は17世紀中期から幕末のペリー来航後まで続いた⁽¹⁰⁾。

明治期に入っても日本には一定の情報活動が存在した。ひとつには軍部による活動であり、日露戦争期の明石元二郎の活動が有名である。もうひとつは通商情報であり、明治政府は早い段階からヨーロッパ、アジア各地に領事を置き、日本の通商上の課題を報告させた⁽¹¹⁾。

日露戦争以降、日本のインテリジェンス活動は次第に政策および作戦への影響力を低下させる。これはインテリジェンス活動の量的規模が縮小したからでなく、政策決定過程が複雑化し、それに応じた統合が図られなかったからである。主たるインテリジェンス活動は「諜報」活動として陸海両軍で行なわれ、通信情報取得 (SIGINT) も行なわれた。ただ、ソ連、アメリカといった国の防諜を効果的に突破できるほどではなく、また、中国をはじめとするアジアでは軍事的に日本が優勢なため、諜報よりも政治工作が重視された。それ以上に、こうした諜報は作戦を重視する陸海軍では軽視され、有効に活用されなかった⁽¹²⁾。

より大きな問題は、明治憲法 (大日本帝国憲法) 体制の制約に伴うものだった。第1次世界大戦以降、総力戦の時代に入ったことは日本でも意識され、政策の総合化、総力戦体制

の整備が各方面から提唱されることとなった。しかし明治憲法上は、内閣や首相の権限は定義されておらず、国务大臣が統轄する各省が天皇大権を補佐することとなっていた。他方、憲法制定と並行して内閣官制が定められ、総理大臣が閣議を主宰するものとされたが、その権限はあくまで各省間の調整機能にすぎなかった。さらに、大正以降、「憲政の常道」論により、議会の多数派政党の長が天皇によって総理大臣に任命される慣例が定着し、擬似的な議院内閣制となったが、これは内閣を政党政治の対立に巻き込んだだけでなく、軍は政党内閣の支配を受けることを警戒し、統合はより困難となった。

こうしたなかで、1919年のパリ講和会議の経験で衝撃を受けた外務省若手を中心に「外務省革新同志会」が結成され、「一般社会の外交知識啓発」、「調査局の新設」といった項目も要求された。この運動の影響もあり、外務省は大戦後組織の改革拡充をみるが、優先されたのは情報収集よりも広報宣伝であり、1921年には「情報部」として広報担当部署が設置された⁽¹³⁾。

この時期から、インテリジェンスに相当する分野はおおむね「調査」と呼ばれたが、満州事変以降、外務省内の調査部設置問題が政府全体の大問題となった。その発端となったのは犬養毅内閣期の白鳥敏夫情報部長の提案であり、彼は参謀本部をもつ陸軍省に対抗するためには外務省内で亜細亜局だけでなく、「各局部カラ離レテ毎日々々ノ事務ノ処理ニ責任ヲ持タス専ラ外務省ノ事務全部ニ渡ツテ総括的ニ調査研究ニ没頭シウル」機関として「政調部」の設置を提言したのだった。この案は「考査部」と名前を変えて齋藤實内閣期に枢密院に提案された。しかし枢密院では、金子堅太郎委員長をはじめとして、軍の独走を抑えるには外務省ではなく政府全体で外交参謀本部のような強力な機関が必要と主張し、その設置を求めたのである。結局、外務省の強化案と政府全体での外交体制強化案が対立する形が続き、1933年末に、考査部に代えて調査部を外務省に設置する案で妥協に達したが、枢密院は①真に重責に任ずべき適材をもって臨時外交詢謀の機関を設置し、国策の確立に最善を尽くさしむること、②よろしく特別任用の規程に適切な改正を加え、有為の人材を得て外交の刷新をはかるべきこと、を全会一致で決議した⁽¹⁴⁾。

大戦までに企画院の設置や満鉄調査部の拡充など一種のインテリジェンス機関として調査機関が活動したが、問題は政府内での統一的意志決定メカニズムであった。各省、陸海軍の利害、見解が相違するなかでいかに意思統一を図るかは、今日と相通ずる問題であったと言えよう。考え方としては、①関係閣僚・幕僚長を集めた会合、②内閣総理大臣の権限強化、③天皇臨席のうえで行なわれる御前会議、の3種類があり、それぞれ試みられた。①は五相会議（首相、外相、陸海相、大蔵相）や政府大本営連絡会議として行なわれたが、妥協的意志決定にとどまった。②は特に国家総動員法（1938年制定）下で総理は関係各庁に必要な指示を出しうると解されたが、これは太平洋戦争中までは、指揮命令権ではないと解釈され、首相の権限は限定されたままだった。③は法制上根拠のない会合だったが、敗戦段階になって御前会議の場で昭和天皇の裁可を経て降伏の決断がなされることになった⁽¹⁵⁾。

政策決定の中核をどのように形成するのかという問題は、冷戦終焉後の日本の課題とされている点とかなり重なりあう。そしてインテリジェンスの問題でも、各組織で行なわれ

ている情報活動をどこにどのような権限で集約し、いかなる形で政策形成過程と連結するかが問題であることを示していると言えよう。

敗戦後は言うまでもなく、軍部の情報機関は解体された。外務省の調査部は調査局として一時期残ったが、講和とともに地域局中心の体制となり、調査部門も地域局に分散された。独立期に内閣総理大臣官房調査室（現内閣情報調査室）、その後公安調査庁が設置され、警察や自衛隊でも情報活動が行なわれた⁽¹⁶⁾。しかし戦後しばらく、インテリジェンス活動は個別組織において細々と行なわれるのみであった。

こうした状況に変化がみられ、政府の情報能力の向上の必要性が正面から説かれるようになるのは1980年代である。第2次臨時行政調査会（通称「土光臨調」）が1983年の答申で外務省の情報収集・分析・管理機能の強化を提言したのを受けて、翌年、それまで小部局だった外務省の調査部門が情報調査局に昇格した。このとき、広報を担当する情報文化局が廃止され、文化交流部、外務報道官などに置き換わった。これは外務省にとっての「情報」がインフォメーションからインテリジェンスに置き換わった象徴的な出来事であった。1986年には国防会議が安全保障会議へと改編され、内閣官房安全保障室が設置されるとともに、内閣調査室に代わって内閣情報調査室が設置され、室長による総理への定期報告が開始された。

冷戦終結以降、外交体制の強化と情報活動についての関心が急激に増大した。1994年、外務省に総合政策局が設けられるとともに、情報調査局は国際情報局に名称を変えた。1996年には災害時の危機管理を念頭に内閣情報集約センター設置、翌年には防衛庁内部の諸組織を統合して統合幕僚会議に情報本部が設置された。1998年、内閣情報会議と合同情報会議を制度化、内閣情報調査室長は内閣情報官に名称変更した。1998年のいわゆるテポドン・ショックを受けて2001年には内閣衛星情報センターが設置され、画像情報の利用が開始された。

しかし情報体制強化への強い関心と政府内での組織拡充は、政策決定と情報部門の連携という課題を改めて浮き立たせることになった。ある意味では、小泉純一郎政権下での「官邸外交」が問題の難しさを隠した面もある。小泉政権の「官邸外交」には、9・11事件以降、アメリカが「テロとの戦い」に邁進する緊張した国際環境下であり、同時に外務省が田中真紀子外相と官僚との対立や機密費流用スキャンダルなどで機能不全に陥ったという特殊な条件が作用していた⁽¹⁷⁾。2004年には外務省で国際情報局が廃止され、国際情報統括官が置かれることになったが、これは外務省内での情報部門の比重を縮小させることになった。しかし内閣官房の権限は強化されても、内閣法上の「分担管理」原則は維持されており、首相が各省を直接指揮することも、内閣官房が各省組織に命令を下すこともできない⁽¹⁸⁾。内閣官房では人員・資源が不足するまま権限が拡大する一方で、各省は意志決定を官邸に委ねる傾向が強まることとなった。外交安全保障政策の最終責任者が首相であることは確かだが、その第一の補佐役が官房長官なのか、担当大臣なのかは不明確であり、政策決定の中心が不明瞭となった。

安倍晋三内閣期に提起された国家安全保障会議（NSC）設置とインテリジェンス機能強化

の方針はこうした状況を解消する糸口になりえたかもしれない⁽¹⁹⁾。しかし2007年2月に出された官邸機能強化会議の報告書にあるような、外交・安全保障の重要事項に関する基本方針や複数の省庁の所掌に属する重要な外交・安全保障政策について、首相、官房長官、外務、防衛両相を最小メンバーとする会議が十分に考慮された判断を下せる体制にあるかには疑問も残る⁽²⁰⁾。いずれにせよ安倍首相の辞任によって国家安全保障会議の設置は見送られた。他方、インテリジェンス機能強化については福田康夫政権下で実行され、内閣情報調査室に複数名の情報分析官を置き、「オール・ソース・アナリシス」に基づいて定期的に情報評価書を作成することとされた。しかしこの体制においても、各組織間においてヨコの情報共有がされにくいという問題は残り、また、情報評価書を誰がどのように利用するのかという政策サイドの問題も残っている⁽²¹⁾。

おわりに

外交における情報力強化の要請に応える形で過去約30年間、日本政府はかなりの制度的、組織的改革を行ってきた。もちろん諸外国と比べて予算、人員等が依然弱体であることは否めないが、体制が一定程度整備されてきたことは確かである。しかし問題は多く残されている。たとえば人的情報（HUMINT）について、外務省が得る公式の情報を補う非公式の情報獲得を誰がどの程度行なうかという問題である。加えて、近年のインターネットの発達に伴い、公開情報（OSINT）の分析もこれまで以上に人員とエネルギーを注ぐ必要があるだろう。また、長期の経験と判断力が必要とされる情報関係の人材を官僚のキャリア形成とどのように調和させるかも解答を要する課題である。

しかし日本の情報体制の最大の課題は、政策サイドの弱さであろう。戦前から戦後を通じて、日本の政治体制は首相個人に権限を集中させない仕組みを採っている。戦前では軍部の統帥権が最大の問題だったが、戦後でも、内閣法にある「分担管理」原則によって首相の各省への権限は依然として制約されており、内閣官房も調整機能を有するにすぎない。

大統領制のアメリカと議院内閣制のイギリスでは異なるとはいえ、米英では権限をリーダー個人に集約させ、外交・安全保障の最終的意志決定者として機能するよう、リーダー直属の官僚部門を強化した。そのなかでとりわけ重要な役割を与えられたのが情報部門であった。今日では英米でもこうした集中型の体制の弊害、限界が指摘され、変化が模索されている。しかし日本においてはまず政策決定の焦点が明瞭とならない限り、情報の適切な収集、集約と利用を図ることには限界がある。首相、官邸、各省庁の間に適切な協力と分散を実現するためには、公務員制度改革や各省設置法のあり方についての検討と結びつける必要があるだろう。

もちろん政策サイドの課題は権限関係や制度的なものだけではない。最終的には外交・安全保障の基本戦略を政策サイドが提示し、それに従って情報活動の優先順位が与えられるべきものである。しかし政策サイド、特に政治家は国内政治の要因で選抜されるのであり、背景的知識もなく外交・安全保障の基本戦略を提示することは非現実的であろう。

この問題を解決するためにも、現在の「防衛計画の大綱」のような文書の上位に立つ、外交・安全保障の基本戦略を高いレベルで検討し、文書化する体制を整備することが望ましい。

この作業を補佐する形で閣僚、補佐官等の役割を整理し、また、政策サイド、情報サイドを位置づけるのである。こうして作成される外交・安全保障の基本戦略は日本外交の基本ドクトリンとして内外に提供される広報インフォメーションの基本となる。その意味で最高首脳を軸として、インテリジェンスとインフォメーションのサイクルが成立する必要があるのである。

- (1) 2007年までの主要な提言は、土屋大洋（2007）、245–246ページ、注67参照。
- (2) 中西輝政（2010）、大森義夫（2004）。
- (3) Herman（1996）、pp. 1–2.
- (4) 今日、世界最古の外交関係の記録は紀元前14世紀メソポタミアのアマルナ文書であるとされているが、そのなかにもインテリジェンスに相当する記録が含まれているという。Raymond Cohen, “Intelligence in the Amarna Letters,” in Cohen and Westbrook（2000）。
- (5) カリエール（1978）、26ページ。
- (6) 北岡元（2006）。
- (7) 奥田泰広「インテリジェンスと国家運営」、中西輝政・小谷賢（2007）所収。
- (8) 大野直樹「CIAの設立——インテリジェンス・コミュニティの形成過程」、中西・小谷編（2007）所収。
- (9) 北岡（2006）、土屋（2007）。
- (10) 片桐一男（1997）、岩下哲典（2006）。
- (11) 稲葉千晴（1995）、角山榮（1988）。
- (12) 小谷賢（2007）。
- (13) 外務省百年史編纂委員会（1969）上、739–754ページ。
- (14) 外務省百年史編纂委員会（1969）下、180–205ページ。
- (15) 百瀬孝（1990）、第2章。
- (16) PHP「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会（2006）。
- (17) 小泉政権期の「官邸外交」の分析は、信田智人（2004）。
- (18) 内閣法第3条は次のように規定する。「各大臣は、別に法律の定めるところにより、主任の大臣として、行政事務を分担管理する」。
- (19) 日本版NSC構想に関する背景と問題点の指摘は、松田康博（2009）参照。
- (20) 国家安全保障に関する官邸機能強化会議「報告書」（2007年2月27日）。
- (21) 情報機能強化検討会議「官邸における情報機能の強化の方針」（2008年2月14日）。この文書への評価として、金子将史（2008）。

■参考文献

- 稲葉千晴（1995）『明石工作——謀略の日露戦争』、丸善。
- 岩下哲典（2006）『江戸の海外情報ネットワーク』、吉川弘文館。
- 大森義夫（2004）『「インテリジェンス」を一匙——情報と情報組織への招待』、選択エージェンシー。
- 外務省百年史編纂委員会編（1969）『外務省の百年』（上）（下）、原書房。
- 片桐一男（1997）『開かれた鎖国——長崎出島の人・物・情報』、講談社現代新書。
- 金子将史（2008）「官邸のインテリジェンス機能は強化されるか」、*PHP Policy Review*, Vol. 2, No. 6。
- カリエール（1978）『外交談判法』、坂野正高訳、岩波文庫。
- 北岡元（2006）『インテリジェンスの歴史——水晶玉を覗こうとする者たち』、慶應義塾大学出版会。
- 小谷賢（2007）『日本軍のインテリジェンス——なぜ情報が活かされないのか』、講談社。

- 土屋大洋（2007）『情報による安全保障——ネットワーク時代のインテリジェンス・コミュニティ』、慶應義塾大学出版会。
- 角山榮（1988）『「通商国家」日本の情報戦略——領事報告をよむ』、日本放送協会。
- 信田智人（2004）『官邸外交——政治リーダーシップの行方』、朝日新聞社。
- 中西輝政・小谷賢編（2007）『インテリジェンスの二〇世紀——情報史から見た国際政治』、千倉書房。
- 中西輝政（2010）『情報亡国の危機——インテリジェンス・リテラシーのすすめ』、東洋経済新報社。
- PHP「日本のインテリジェンス体制の変革」研究会（2006）『日本のインテリジェンス体制変革へのロードマップ』、PHP総合研究所。
- 松田康博編著（2009）『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。
- 百瀬孝（1990）『事典昭和戦前期の日本——制度と実態』、吉川弘文館。
- Ramond Cohen and Raymond Westbrook, eds. (2000) *Amarna Diplomacy: The beginnings of International Relations*, Johns Hopkins University Press.
- Michael Herman (1996) *Intelligence Power in Peace and War*, Cambridge University Press.