

2012年12月27日

キヤノングローバル戦略研究所

外交・安全保障グループ

## 第12回 PAC 政策シミュレーション

「日本版 NSC は国家の危機に対応できるのか？」

概要報告と評価

### 1. 概要

2012年12月1-2日、当研究所は都内において第12回政策シミュレーションを実施した。

本シミュレーションは、日本版 NSC 設立に向け 2007 年に国会に提出され廃案となった「安全保障会議設置法改正案」が、201X 年 11 月に成立したとの想定の下、第 1 フェーズとして、同法律に基づき国家安全保障会議（日本版 NSC、以下 JNSC と略）の組織作りを実際に行い、その後、第 2 フェーズとして、JNSC 発足後に東アジア X 国からのミサイル発射・日本国内への着弾をはじめとする様々な国家的危機が発生したとの想定の下、チャタムハウス・ルールにより実施された。

同シミュレーションには、学者、研究者等の専門家、ジャーナリスト、現役官僚及び OB 等を含む約 40 名が参加した。

第 1 フェーズは国内ゲームとし、各プレイヤーが総理大臣・官房長官をはじめとする首相官邸、外務省・防衛省・警察庁などの省庁幹部、メディアチーム、民間政治任用候補者及び各省 JNSC 出向候補者に分かれ、仮想空間の中で JNSC 作りを再現した。

第 2 フェーズでは官房長官が発表した JNSC 組織・人事を前提に、A 国・B 国・C 国政府各担当者をプレイヤーとして加え、具体的な危機の下で JNSC の危機管理能力を実際にテストした。第 1・第 2 フェーズ全体で泊りがけ約 24 時間の政策シミュレーションとなった。

### 2. シナリオの想定

- 本シミュレーションの想定日時は 201X 年 11 月 15 日午前 10 時。
- 日本で新政権が誕生し、201X 年 11 月に臨時国会を召集した。新内閣は首相官邸機能強化を目的として、日本版 NSC 設立のための「安全保障会議設置法改正案」を衆議院に提出した。2007 年に国会に提出された法案内容に与野党が合意し、同法に基づいて JNSC が発足することとなった。
- 東アジア X 国では、2011 年に総書記が死去、同総書記三男である第 1 書記が権力を掌握して以来、引き続き一党独裁体制が続く。

●第1書記は、就任以来、積極的にメディアを駆使し、新しいX国の姿を示そうと模索したが、外交面で期待されていた核問題をめぐる六カ国協議再開の目途がつかず、対中国・米国関係も膠着状態が続く。

●X国は第1書記の下でも、軍事面で核兵器・ミサイル開発を続け核弾頭の小型化を着々と進める一方、経済面では未だ本格的改革開放を始めるに至らず、改革は部分的なものに止まる。限られた配給食糧に依存する地方都市・農村では、頻繁に発生する洪水・台風被害により、人々の生活が安定せず、去年は数万人もの餓死者が出る。

●C国では、2013年に新大統領が就任、S党の政策を引き継ぎ、対X国強硬政策を続ける。周辺国への挑発を止めないX国に対し、日A・Cの三国は人道支援を含め全ての支援を中断しており、X国は中国への依存を一層深める。

### 3. 政策シミュレーションの流れ

12月1日（土曜日）午前10時、ゲーム・コントローラーより参加者に対し今回シミュレーションの趣旨及び設定（法律等）について説明。午前11時頃よりシミュレーションを開始。

#### 第1フェーズ

第1フェーズでは、成立した法律に基づきJNSCの事務局組織づくりを行った。

国家安全保障会議議長である総理大臣と官房長官、国家安全保障担当総理補佐官、総理秘書官の4名が、総理執務室において組織立ち上げの検討に着手。各省庁の干渉を排除する趣旨から、上記4名以外の総理執務室への出入りは禁じられた。このため、政治任用候補者・各省庁側では、官邸での作業の進捗状況につき全く情報の得られない状態が続いた。

その間、各省庁は独自で民間政治任用候補者と面接を行った。某省では「内々定」を出して出向要員の増員を画策するなど、JNSCに対する影響力拡大を意識した動きも見られた。

その後、各民間政治任用候補者は、JNSC組織の概要を知らされないまま、個別に官房長官による採用面接を受けた。

午後3時頃、官房長官よりJNSC事務局組織・人事の概要につき以下の通り発表した。

- ① 既存組織との重複を避けるため、現在の内閣官房副長官補付のスタッフのうち、安全保障担当と外政担当のスタッフを統合し、JNSC事務局の母体とする
- ② 事務局長は民間人から選ぶ。事務局次長には内閣官房副長官補（外政担当、安全保障・危機管理担当）を充て、二つの同副長官補ポストは廃止する。但し、これには法改正が必要なため、次期通常国会で関連改正案を提出することとし、同改正案成立までは両副長官補に事務局次長職を兼務させる。
- ③ ①に加え、計9名の事務局スタッフを採用する。民間からの政治任用により5名を採用する一方、各省庁からの出向は4名とし、その内訳は警察庁1名、外務省1名、防衛省2名（事務官、自衛官各1名）とする。（注：シミュレーションにおいては①に該当するプレイヤーがいなかったため、事務局スタッフは9名となった。）

④ JNSC 事務局長には、現在民間人である某省庁事務次官 OB を任命する。

第 1・第 2 フェーズの時間配分は予め定めなかったが、結果的に JNSC 発足まで（第 1 フェーズ終了）に約 4 時間を要した。

## 第 2 フェーズ

官房長官による発表の直後より、第 2 フェーズ用ニュース映像を放映し、同フェーズが始まった。

想定日時は 201X 年 12 月 1 日朝。テレビニュースにより、X 国において 2 発の弾道ミサイル発射準備が行われていること、過去 2 か月間、同国第 1 書記の動静発表が途絶えていることなどが伝えられた。

直ちに JNSC が初会合を開き、総理より訓示があった。その後、某省庁より官房長官に対し、X 国でクーデターによる暗殺計画があり、第 1 書記が死亡した可能性があるとの極秘情報がもたらされた。これらの情報を受け、JNSC4 大臣会議が開催された。

続いて、JNSC 室において事務局内の会議を開催。事務局長より事務局員の役割として、①総理（官邸）に決めてもらうことを整理する、②総理（官邸）がとるべき判断につき提案する、③関係省庁間および官邸との意思疎通を図る、の 3 点を指示した。民間からの政治任用採用者 5 名については、2 名の次長の下に然るべく割り振られ、各々防衛省と外務省を担当することになった。

続いて各省庁より、日本国内に X 国工作員が入国し、テロや重要人物暗殺を行う可能性が高いなどの極秘情報が個別にもたらされた。これらの情報を受け、JNSC4 大臣会議はミサイル防衛、難民対策、テロ対策などについて協議。これ以降、総理以下 4 大臣が事実上 JNSC 室に常駐するようになる。

JNSC 事務局と危機管理監の役割分担についても議論された結果、難民問題は国際問題であるため JNSC が、国内テロ対策については危機管理監が、それぞれ担当するとの仕切りがなされた。しかし、現実問題として、これらの諸事態には同時並行的に対処する必要があったため、危機管理監は JNSC4 大臣会議に参加することが決まった。

これ以降、第 2 フェーズ終了まで、JNSC 室では 4 大臣と JNSC 事務局関係者および危機管理監が常駐するようになり、状況に応じて、その場に国家公安委員長や統合幕僚長、関係省庁が各々報告に加わった。その結果、最終的には 4 大臣＋危機管理監が対応を決め、それを各省庁に下ろし、JNSC 事務局が対応全体をまとめるという事務処理体制が出来上がった。

第 1 日目の 19 時半ごろ、X 国よりミサイルが発射され、富士山麓に弾着した。幸い民家のない地帯であったため、人的被害はなかった。他方、関連情報は錯綜し、一時「核弾頭搭載の可能性もある」との未確認情報が流れたため周辺住民の避難指示を検討したり、その後「放射能は検出されず」との報告があり避難の検討を中断したりするなど、JNSC 室内は大混乱に陥った。

日本側は燃料の量などから見て今回のミサイルは明確に我が国を狙ったものとの判断を

下し、武力攻撃事態を認定した上で防衛出動を下令した。A 側には日米安全保障条約の発動を要請し、A 軍による策源地攻撃を要請したが、A 国は今回の着弾を意図的攻撃とは認定せず、日・A 間の認識の不一致が表面化した。

日本側は自衛隊自身による「策源地攻撃能力」についても協議を行ったが、最終的に「我が国自力での攻撃は無理であり、A 国の支援が必要」との結論に至った。この他にも、日本政府は国連安保理の開催、X 国への送金・資金凍結などの制裁措置、対 X 国非難声明など取り得る諸対応策を精力的に協議し、1 日目が終了した。

2 日目（12 月 2 日・日曜日）の朝、日本政府はメディア・チームの一人を JNSC 報道担当補佐官として採用、初めて JNSC に専任の報道担当官が置かれることになった。

午前 8 時 20 分ごろ、B 国が X 国に侵攻したとの情報が流れた。この段階で JNSC 室において各省局長級会議が開かれ、A 国・C 国などから得た様々な情報につき分析を行った。最終的に、同局長級会合は、「今回の B 国の動きは A 国の了承の下、核施設の保護を目的に侵攻したもの」との見解で一致したため、午前 9 時 20 分ごろ、日本政府は周辺事態法発動を決定。

午前 9 時半にシミュレーションを終了した。

#### 4. 評価

##### (1) 2007 年提出「安全保障会議設置法改正案」の評価

##### (JNSC の組織と権限について)

第 1 フェーズでは 2007 年法案に基づく組織作りをシミュレートしたが、そもそも同法案には「事務局の設置」と「事務局長」につき規定があるのみで、事務局の「組織」については詳細な規定がない。そのため、今回の政策シミュレーションでは、①危機時に JNSC 4 大臣会議の決定が直ちに閣議決定となるよう、事後持ち回り閣議により承認すること、②国家安全保障担当補佐官がライン上から外れるため、危機時には官房副長官に就任すること（但し、最終的には実現せず）、③同補佐官が省庁間副大臣・局長会議の議長を務めること、④4 大臣会議に統合幕僚長が参加すること、⑤4 大臣会議の下に事務レベル会議（局長・課長クラス）を設置し、JNSC 事務局長がその議長となること、⑥JNSC の情報請求権を確保すること等につき議論された。（これらの組織と権限が如何に機能したかについては、以下を参照）

##### (JNSC 事務局と安危室との関係)

官邸での会議では、JNSC 事務局と内閣安全保障・危機管理室（安危室）の役割分担について、安全保障・防衛（主として国外対象）と治安・危機管理（主として国内対象）の分離案と統合案の二案が議論された。結論としては、内閣官房内の「安危室」および「危機管理監」・「内閣情報官」部分を維持して、これに国内の危機管理を担当させ、NSC は外交・安全保障を所掌するという事実上の分離案が採用された。国外・国内連携をとるため、当初は JNSC と安危室間の「リエゾン」を設置する予定だったが、実際の危機対応では、迅

速な情報収集と意思決定を行うため、危機管理監が NSC に常駐せざるを得なくなった。実際に今回の X 国危機への対応では、ミサイル問題やサイバーテロなど複合事態が同時進行し、国内・国外の区分けはあまり意味を持たなかった。

(官房長官と補佐官との関係)

内閣官房長官と国家安全保障担当補佐官の責任の所在・分担は最も困難な課題の一つだった。当初の構想では、JNSC に責任を持つ国家安全保障担当補佐官の権限を強化することになっていた。ところが、実際には、外務大臣・防衛大臣への総理大臣の意思伝達などトップレベルの省庁間調整は、官房長官が担当せざるを得なかった。その結果、閣僚級の調整は官房長官が、それ以下の副大臣・関係省庁会議は国家安全保障担当補佐官が、それぞれ担当することになった。

(警察・国家公安委員会・危機管理監・内閣情報官の役割)

警察・国家公安委員会は、JNSC 設置に伴い内閣の危機管理機能における警察の権限縮小を懸念していた。今回のシミュレーションの中では、JNSC における外交・安全保障機能の強化を奇貨とし、警察は法務省・国土交通相・海上保安庁など国内危機管理機能を統合する機関（国土安全保障省）の設置を模索した。

上述の通り、JNSC の権限設定では、事態を平時と危機時に、また「領域」を国外と国内にそれぞれ区分した。その上で、国外については主として JNSC が担当することとし、国内については、平時に JNSC と安危室が連携し、危機時には主として安危室が担うという役割分担が考えられていた。ところが、実際には複合的危機が生じ国内・国外が不可分となる中で、当初の組織設計がうまく機能しなくなった。また、危機管理監と内閣情報官の役割・権限、特に平時・危機時におけるそれぞれの役割分担が不明確だった。

(外務省の役割)

外務省は JNSC における同省のプレゼンスを確保するため、外務大臣の役割強化と、事務局人事（とりわけ事務局長の選定）に高い関心を抱き、JNSC 事務局長には外交・安全保障に精通した人物を外務省 OB から推薦した。

また、平時・危機時を通じ、対外的調整機能を外務省と JNSC のどちらが担うか、外国の意思決定機関（諸外国の NSC と外交当局）との窓口や調整ラインを如何に設定するかについても混乱が生じた。

(防衛省・統幕の役割)

防衛省は、安全保障問題に関する同省の知見と経験を JNSC に反映させるため、JNSC における防衛大臣の役割強化と、JNSC における防衛省・統幕スタッフのプレゼンスを高めようとした。特に、JNSC4 大臣会議には、統合幕僚長が常に出席して意見を述べる権限の確保に尽力した。

自衛隊の運用に関する大臣への一元的補佐は統幕の任務であり、内局は自衛隊の運用に関する責任を持つことはできない。したがって、自衛隊に関する意思決定を行うためには、統幕・内局から1名ずつNSCに代表を送り出す必要があった。

更に、防衛省内の情報本部がJNSCに対し如何なる役割を果たすかも重要な課題だった。特に、防衛機密に関する事項、米軍から提供される機密軍事情報、防衛省情報本部が独自に収集した情報などを官邸・JNSCと如何なる制度の下で共有すべきかが重要だった。

## (2) JNSC 設置の際の検討課題

今回のシミュレーションを踏まえ、JNSC 設置について検討すべき課題は以下の通り。

### ① JNSC の役割を明確化すること

JNSC の役割は、4 大臣会議の新設など有事に際しトップダウンで迅速な意思決定を行うことだ。されば、JNSC での決定は速やかに内閣の最終的意思決定とされるべきである。2007 年法案上、JNSC は総理の諮問機関に過ぎないが、内閣としての最終決定はあくまで全会一致の閣議決定であり、何らかの工夫が必要である。(今回のシミュレーションでは、4 大臣以外の閣僚がいなかったこともあり、JNSC4 大臣会合の結論はすべて事後の「持ち回り閣議で決定」という形をとった。)

### ② JNSC 「常設」事務局の役割

複数省庁間にまたがる複雑な危機や政治的リスクを伴う政策事案など、関係省庁官僚レベルでは対応しにくい案件を官邸主導で迅速に処理していくためには、個々の危機につき予め十分な準備・予行演習をしておく必要がある。

JNSC に常設事務局を設置する目的の一つとしては、平素から様々な危機管理に関する調査研究や、危機が実際に発生した際に取り得る方策につきシミュレーションを行うなど、有事の具体的対応振りを予め詰めておくことであろう。

### ③ 危機管理監との関係

国内外の危機が同時並行的に起きる場合、第 1 報だけでは我が国に対する武力攻撃なのか、単なる事故なのかが判別できない場合、不審船事案など事態の推移により「危機管理」問題が「防衛」問題に発展する場合など、「安全保障」と「危機管理」が明確に区分できない事態は十分起こり得ると思われる。

こうした場合を想定し、JNSC と危機管理監との役割分担につき予め詳しく詰めておくことは、有事の際の意思決定を迅速に行う上で重要である。

### ④ 内閣官房長官、総理補佐官、JNSC 事務局長の関係

2007 年法案では、総理補佐官の権限が曖昧・不明確であり、かつ同補佐官が閣僚でないため、閣議など閣僚レベルの調整を官房長官自身が行う必要があるなど、法令上も実質上も、三者の役割分担は必ずしも明確ではない。

また、同法案では事務局長が他の報酬を得る職との兼職を禁じられているため、国会議員が総理補佐官である場合には事務局長を兼任できない（別途国会法の改正が必要）という事態が生ずる。

今回の政策シミュレーションにおいても、「総理補佐官」と「JNSC 事務局長」の役割分担は非常に曖昧だった。両者を分ける以上は、職務の違いを JNSC 設置法案にもある程度反映させる必要がある。

#### ⑤ 対外的調整機能をどこが担うべきか（外務省か JNSC か）

JNSC は諸外国の NSC のカウンターパートとしての役割を担うことも期待される。他方、今回の政策シミュレーションにおいては、A 国 NSC など外国政府機関との窓口や調整権限につきしばしば混乱が生じた。この点についても、可能な限り外務省など関係省庁と事前に調整する必要がある。

#### ⑥ 機密情報を如何に扱うべきか

日本では、各省庁から官邸に上がる情報の多くが直接総理・官房長官に伝わることも少なくない。しかし、本来この種の「インテリジェンス」は、事前に関係省庁間で共有の上、十分精査されるべきものである。今回の政策シミュレーションでも、関係省庁間で情報が共有されず、未確認情報がいつの間にか確定情報として扱われるなどの混乱が生じ、日本政府の対応がエスカレートした原因の一つともなった。

2007 年法案では触れられていないが、JNSC に情報を届ける各情報機関の在り方、各省庁の機密情報の区分指定の均一化、秘密保護制度（守秘義務を犯した場合の罰則の厳格化を含む）も含め、検討すべき課題は少なくない。機密情報の取り扱いについては、同法案とは別途、改めて議論する必要がある。

### 5. 政治任用制度の導入の必要性

世界には、米国をはじめとして、NSC またはそれに準じる組織を持つ国が少なくない。日本版 NSC の検討にあたっては、それら諸外国の組織を参考としつつ、議院内閣制である我が国の意思決定システムを考慮に入れつつ、独自のシステムを構築する必要があるだろう。

但し、いかなる制度を導入するにせよ、日本版 NSC を設置する最大の目的は、有事に際し、国家として、自衛権発動を含む国家安全保障上の決断を、政治レベルで迅速に下せるシステムを作ることにある。その点、現在の「政官」関係には一抹の不安を抱かざるを得ない。

近年「政官」関係は大きく変容しつつあり、政治家が本来の仕事である政治判断に専念し、官僚がそうした政治家の政治判断のため実務的選択肢を提示するような協動的環境は失われてしまった。

政治家が高度の政治判断を迅速に下すためには早晩、「政治任用職」制度を本格的に導入し、政治家の意思決定を補佐する体制を一層強化する必要があるのではないか。

政策決定者による政治決断を迅速化するためには、官僚と共に実務的選択肢を企画・立案する一方、政治家と共に政治責任を負う「両生類」のような「政治任用職（ポリティカル・アポインティ）」が政治・行政間のインターフェイス役を果たす必要がある。

この種の「政治任用職」は、JNSC 常設事務局や各省庁において、時の総理大臣の意向を十分踏まえつつ、日本の外交・安全保障政策の中長期的ビジョンを官僚と共に策定したり、平素から様々な危機管理に関する調査研究や政策シミュレーションを実施する上でも極めて有用と思われる。

(了)