

我が国のインテリジェンス能力の抜本的強化に関する提言

令和7年12月16日

我が国のインテリジェンス能力の抜本的強化に関する提言

1 はじめに

2022年に策定された国家安全保障戦略等の3文書は、「我が国の安全保障に関わる総合的な国力」の主要な要素として、外交力、防衛力、経済力、技術力、情報力の5つを初めて明示した。これ自体は画期的なことではあるが、この内、情報力は、他の分野に比して、また、諸外国に比して、著しく能力向上が遅れているのが現実である。

高市総理は、2025年10月の所信表明演説で、3文書を2026年中に改定することを目指し、検討を開始すると表明されたが、我が国の安全保障能力を向上させるためには、外交・防衛を中心とする安全保障分野における情報力＝インテリジェンス能力について、総合的に検討を進め、抜本的な強化を図る必要がある。このため、具体的にとるべき措置の一案について、以下、提言する。

2 インテリジェンス能力強化の必要性

① 現下の国際情勢を見れば、ロシアによるウクライナ侵略は未だ終わりが見えず、この間におけるロシア、中国、北朝鮮の戦略的連携の強化は、現行の国家安全保障戦略などの3文書の策定当時とは次元の異なる様相を呈している。台湾海峡危機などの事態生起時には、我が国は、連携する三者と対峙せざるを得ないであろう。

また、唯一の同盟国である米国の変容は、一過性のものとは言い切れず、国際秩序の維持に対するコミットメントの後退は、構造的なものであると見ておく必要がある。

国際秩序は深刻なダメージを受け、我が国を取り巻く安全保障環境は、3文書の想定を超えるスピードで厳しさを増している。

② このような情勢を踏まえれば、日米同盟を基軸としつつも、これまで以上に、国家としての戦略的自律性と国際社会における戦略的不可欠性を向上させることが必要である。国際情勢の大きな変貌は、我が国に対して、この課題を速やかに克服するよう迫っているのである。今後の我が国にとって、インテリジェンス能力こそが、安全保障の最前線であると認識すべきであろう。

特に重点的に強化すべきは、安全保障分野の中でも、外交・防衛を中心とした能力であることは言を俟たない。高度な能力を発揮するにふさわしい体制を構築する必要がある。

また、これは日米同盟の強化、インド太平洋や NATO の同志国との協力強化に資するものでもある。

③ 3文書自体、達成目標と達成スピードについて、大幅な見直しを行う必要があるが、我が国独自の高度な意思決定・施策の遂行の前提となるインテリジェンス能力については、3文書見直しの最重要課題として総合的な検討を行い、抜本的な強化を図る必要がある。

3 インテリジェンスの現在地

① 国家の羅針盤

「ポスト冷戦後」の時代が終わりを告げ、地政学的競争が激化する時代へと国際社会が変貌を遂げる中で、我が国は、戦後初となる国家安全保障戦略を策定し、その司令塔となる国家安全保障会議を創設。集団的自衛権行使を限定容認し、日米防衛協力ガイドラインを改定。そして防衛費の対 GDP 比2%を目標とする防衛力の抜本的強化を進めてきた。

過去10年余の間における、こうした取組みにより、我が国は、国際協調を旨とする「積極的平和主義」の理念を掲げ、国際社会のメジャーパワーとして、平和と安全、繁栄、国民の安全を確保する基盤を整備してきた。

国家を前に進めるエンジンと車輪、そしてハンドルは整いつつある。しかし、依然として大きな課題が残されている。それは、国家運営の羅針盤とも言えるインテリジェンスの強化である。

② 対米依存

我が国は、戦後、安全保障面では過剰とも言える米国依存の下、国政運営は経済に偏重した状況にあったが、この米国依存はインテリジェンス分野についても例外ではない。対米協調の裏返しとして、我が国独自のインテリジェンスで我が国独自の政策を遂行するという機運は乏しく、政策決定者にも、そのような考えが希薄であったことは否めない。その結果、外部からは見え難いが、防衛力そのものよりも、インテリジェンスの対米依存度は、より高かったと言っても過言ではない。

③ 現行3文書

現行の3文書により、防衛力の抜本的強化と防衛費の大幅増額が図られたが、当面の目標は現有防衛力の能力発揮や GDP 比2%達成に重点が置かれている。このため、「情報力」は、「我が国の安全保障に関わる総合的な国力」の1つと位置づけられたものの、インテリジェンス能力の向上のための施策は、各省毎の取組みが中心であり、政府全体としての総合的な強化方針が示されておらず、能力の向上に向けた本格的な取組みは欠けていると言わざるを得ない。

4 取組みの方向性

(1) 基本的認識

① インテリジェンスは、総理大臣を始めとする政策決定者にとって重要であると同時に、反撃能力の行使を始めとする部隊運用にも不可欠である。また、関係省庁で適切に共有すべきは当然である。これに加え、同盟国、同志国との連携強化のためには、インテリジェンス分野での協力が一層重要性を増している。このため、情報収集・分析能力の向上だけでなく、上向き(政策決定者)、下向き(部隊、在外公館など)、横向き(関係省庁、諸外国)のそれぞれについて、成果物が適切に共有される体制を構築することが重要である。

② 本提言の対象は、主として意思決定・判断に資するための「インテリジェンス能力(capability)」であるが、インテリジェンスを交渉力や、相手の行動を抑止・牽制する抑止力などとして使用し、外部に影響力を及ぼすこと、言い換えれば、「インテリジェンス・パワー」の適切な行使についても配慮が必要である。

また同時に、「インフォメーション・パワー」の適切な発揮も重要である。これは具体的に言えば、情報空間で、情報を発信・拡散・統制して相手の認知や行動に影響を与える力である。例えば、自国の正当性と相手国の不当性を発信することで、自国に対する国際的な支持を獲得し、相手国を国際世論で包囲するとともに、相手国にレピュテーション・コストをかけるなど、今日においては、抑止力の重要な一翼を担うものと言える。このために必要な組織・機能など「インフォメーション能力(capability)」についても向上を図る必要がある。従来のインテリジェンス・コミュニティの枠にとどまらない課題である一方、情報戦・認知戦の比重が飛躍的に高まる中、総合的な取り組みが必要である。

(2) 政治のリーダーシップ

インテリジェンスは政策判断の材料であり、インテリジェンスを強化するのも政策決定者、すなわち政治の判断である。政策決定者が独自インテリジェンスの必要性を感じなければ、インテリジェンス強化も図られず、その結果、有意な情報が政策決定者にもたらされない。この「負の循環」に苦しんできたのが、我が国のインテリジェンス・コミュニティの姿であろう。現下の安全保障環境を踏まえれば、インテリジェンス能力の強化の必要性を認識する者こそが、真の政治リーダーだとも言える。

今求められるのは、インテリジェンス・コミュニティが自発的に取り組むレベルの課題ではない。過去の延長線上で予算や定員を増やすような官僚的な積み上げでは実現できない、抜本的な能力の強化である。政治の強力なリーダーシップにより取り組む必要がある。

(3) 英国をモデルに

能力強化に当たっては、我が国と同様に議院内閣制をとり、国家規模も比較的近い先進民主主義国家であり、次のような優れたインテリジェンス能力を持つ英国は、我が国との親和性が高いと考えられる。

- ・ 米国と強固な同盟関係を持ちながらも、強い自主性を維持するためのインテリジェンス能力を培ってきたと考えられること。
 - ・ 限られた経済力・財政力で国家を運営するに当たって、インテリジェンスを国力の運用(外交・抑止・危機管理)のフォース・マルチプライヤー(増幅装置)として活用していると見られること。
- 総じて言えば、英国は、国家制度と国力の制約という面で我が国と近く、かつ、今や準同盟国とも言い得る緊密な関係にあることに加え、インテリジェンスを国家運営の中核となるインフラとして組み込んでいる点で、我が国のモデルに相応しいと考えられる。

5 政府横断的課題

(1) 健全なインテリジェンス・サイクルの構築

・国家のインテリジェンス能力の強化のためには、インテリジェンス・サイクルが健全に機能することが大前提である。これは、政策決定者による情報要求、計画、収集、処理、分析、政策決定者への報告・情報部門へのフィードバック・新たな情報要求という、国家が存続する限り絶え間なく続くサイクルである。

・これが機能するためには、政策決定者＝情報を使う者、特に、総理官邸からのインテリジェンス・コミュニティに対する情報要求、つまり「問」が重要であり、それが全てのスタートになる。政策目的が明確であれば、「問」も具体的になり、インテリジェンス・コミュニティの達成目標も絞り込まれる。結果として報告の当否も明瞭になり、フィードバック・新たな情報要求も具体的になる。

・他方、情報要求が抽象的であればあるほど、各情報組織は、それぞれが所属する省庁の関心事項に従って縦割りの情報活動を行い、その上澄みだけを形式的に報告することになる。情報は使われず「総理の勉強」に終わり、その結果、フィードバックもない。インテリジェンス・サイクルが機能しなければ、ボトムアップ型の「一方通行」の情報活動となり、情報は「縦割り」のままで、合同情報会議も内閣情報会議も形骸化する。

・インテリジェンス・サイクルが健全に機能することが、インテリジェンス能力強化の前提条件である。そうでなければ、いくら情報部門を強化しても、宝の持ち腐れになる。

(2) インテリジェンス・コミュニティの共通課題

① 司令塔機能の強化

・内閣情報官の行う総理へのインテリジェンス・ブリーフィングについては、内閣情報調査室が資料を作成し総理に報告することが通常であるが、いかなる情報を総理に報告すべきか、また、そのための情報収集・分析などの活動については、インテリジェンス・コミュニティ全体で責任を持つべきである。フィードバックについても適切に共有する必要がある。

・具体的には、現在は各省間の情報交換の場にとどまっている合同情報会議について、英国を参考に、内閣情報官を委員長とし各省高官をメンバーとする法律に基づく「合同情報委員会」に改組し、同委員会がインテリジェンス・コミュニティの司令塔となって、政府全体の情報の収集・集約・分析・配付などを計画上も運用上も統括する責任を持つ体制に改めるべきである。

・付言すれば、国家安全保障会議の設置以降、同会議が機能することにより、各省庁から総理官邸への報告自体は大きく改善され、各省庁が情報を抱え込むといった指摘は過去のものとなっている。課題はインテリジェンス・コミュニティの有機的連携である。ただし、インテリジェンスはプロフェッショナルの世界であること、閣僚はインテリジェンスの「カスタマー」であることから、国家安全保障会議のような閣僚会議の設置でこれを実現することは難しい。

・総理に報告される情報については、官房長官はもとより、外務大臣、防衛大臣及び国家安全保障局長とも共有されなければならない。インテリジェンスに基づくシームレスな意思決定を図る必要性は益々高まっていくことから、安全保障政策の司令塔である国家安全保障会議4大臣会合のメンバーが、常時、情報を共有することは死活的に重要である。

同時に、必要な情報は、トップだけではなく、自衛隊の部隊を含め、組織の各階層における情報を知るべき者に適時適切な形で共有されなければならない。

・なお、内閣官房長官を長とし各省次官級をメンバーとする内閣情報会議については、年2回程度の開催であることから、独立した会議体として維持する必要性は乏しく、必要な場合には、新設する「合同情報委員会」の特別会合として開催すれば足りるものと考えられる。

・現在、内閣情報官が有するのは、インテリジェンス・コミュニティ内の連絡調整に関する事務に限られ、各省庁から情報を報告させる権限もコミュニティ内の総合調整権限もない。新設する「合同情報委員会」を支える機能を果たすことができるよう、各省に情報を要求する明示的な権限の創設やそれに相応しいセキュアな共有システムの構築を含め、機能強化が必要である。

・我が国では、政府の事務は各省が分担管理することが行政組織の基本原則であり、縦割りの原因ともなっているが、これは情報分野も同様である。この問題は、内閣情報官や内閣情報調査室の権限・機能の強化だけでは、是正することはできない。

国家安全保障会議の設置が安全保障コミュニティの有機的連携を飛躍的に高めたのと同様に、「合同情報委員会」の設置は、各省業務のために各省に置かれている情報機関の政府としての一体性、すなわち、インテリジェンス・コミュニティの有機的連携を高め、各情報機関の当事者意識も高め、国家としての総合力発揮を容易かつ効果的に実現する最適の方策であると考ええる。

② 総合分析要員を中心とする抜本的増員

・各情報組織は各省庁の所掌事務遂行のために設けられており、各情報機関の収集した情報を省庁横断的に総合分析する機能は著しく弱い。既に収集できている情報について、内閣情報官の下で総合分析をする能力を強化するだけでも、アウトプットの質は大きく上がると見込まれる。

・このため、収集能力を向上させると同時に、上記司令塔のもとに、総合的な分析要員を大幅に増員すべきである。その際、民間からの大胆なキャリア採用やアルムナイ採用も進めるべきであり、オシント分野を中心に、民間とのリボルビング・ドアの仕組みも設けるべきである。また、AIの活用の促進も不可欠であり、機微情報の共有のため、専用の政府クラウド基盤の整備も必須である。

・同時に、分析体制を支えるためのサポート要員の増員も必要である。

③ 認知戦専門組織

・認知戦への対応は、現在、既存組織の連携強化による対応が中心となっているが、認知領域は、陸、海、空、宇宙、サイバーに続く、「第6の戦場」¹であり、領域の特性を知悉したエキスパートと専門組織が必要である。

・このために、上記司令塔のもとに、政府横断的に認知戦・情報戦に関わる情報分析を行う専門組織を新設するとともに、早急にエキスパートを採用・養成すべきである。

・一方、我が国として、インフォメーション・パワーを発揮して平素からの戦略的コミュニケーションの一層の強化を図るとともに、情報戦・認知戦の能力向上を図ることも喫緊の課題である。このた

¹ 国際的に見て、認知領域を第6の戦場と位置づけることが一般的であるが、日本の防衛政策では電磁波領域も新領域として位置づけられており、これを独立ドメインとして数える立場からは、認知領域を“第7の戦場”と呼ぶ場合もある。

め、国家安全保障局の中に、政府全体としてのオペレーションの立案・総合調整を行う司令塔機能を担う専門部局を設けるべきである。

④ 情報要員のリテラシーの共通化・向上

・情報要員は、各省庁が個別に採用し、個別に養成していることが、情報リテラシーや情報マインドの共通化を妨げている。情報要員を政府横断的に養成する教育機関を創設し、サイバーやメディア分野も含めた共通的なリテラシーの向上を図り、当該機関での教育履修を、一定のポスト以上への補職の条件とすべきである。

・また、上記のようなリテラシーについては、政府職員全体においても必要であり、人事院の研修項目に加えるなどして、全体の底上げ・裾野の拡大を図る必要もある。

・なお、情報要員の中でも海外で直接活動する要員については、国際的に通用性の高い言語について相当高度な能力が求められること、また、特殊言語の要員の拡充も必要であることから、かかる要員の採用、育成も極めて重要である。

⑤ 処遇改善・高位ポストの創設

・情報分野の専門家は基本的に語学職や一般職として採用されることから、総合職に比して、昇格や高位ポストへの就任など処遇面では恵まれておらず、また上位ポストは管理的な業務が中心になるため、専門家が就くことは難しい。

・情報能力に秀でたスペシャリストの処遇を改善するため、行政職俸給表とは別に、「情報職俸給表」を新設するとともに、上位ポストを大幅に増やし、指定職ポストも新設すべきである。さらに、専門性の高度化と国際的視野の拡大を図るため、一定の基準（勤続年数など）を満たした職員に対し、サバティカル休暇や海外留学を可能とする制度を整備し、キャリア形成を支援する仕組みを導入することが望ましい。

⑥ 「ニード・トゥ・シェア」、「ニード・トゥ・ノウ」の徹底

・情報は政策決定に携わる者に適切に伝達されなければ意味がない。「情報力」を、「我が国の安全保障に関わる総合的な国力」として実質的に生かしていくためには、知るべき者に確実に伝達すること＝「ニード・トゥ・シェア（Need to Share）」が、これまで以上に重要である。

特に「インフォメーション・パワー」を発揮し、情報を発信・拡散・統制するためには、適切な共有が重要である。また、「社会全体の強靱化（Whole-of-Society Resilience）」を図るためには、政府内だけでなく、政府と地方自治体、企業、国民との間における共有もより一層重要となる。

同時に、情報の共有は知る必要のある者に限定すること＝「ニード・トゥ・ノウ (Need to Know)」を守ることが必要である。クリアランスを保有している政府高官であっても、業務上、知る必要の無い者には共有されない。

この二つのルールを政府内の常識として徹底することが必要である。

・「ニード・トゥ・シェア」を阻害する大きな要因として、過剰な秘密区分設定、すなわち「オーバー・クラシフィケーション」の問題がある。真に守るべき情報にのみ適切な秘密区分を付与することを徹底し、それ以外の情報は適切な管理の下で可能な限り広く共有できるようにすべきである。

・そのため、情報を共有するに当たっては、情報ソースを秘匿するなど、情報の「サニタイズ」が必要であり、インテリジェンス・コミュニティ内で、サニタイズのルールや手法を共有することが重要である。

6 情報ソース毎の課題

① シギント

・伝統的な電波(無線)による通信の比率は大幅に下がり、いまやインターネットを通じた通信が大宗を占める現状において、インターネット上の通信情報を収集しなければ、周辺諸国の状況把握は困難である。諸外国においても、シギントの主流はインターネット上の情報収集に重点が置かれている。

・インターネット上の情報収集能力の強化は、シギント分野において主要国と同等の能力を獲得する上では必要不可欠と言えよう。同時に、サイバー・セキュリティ組織との有機的連携を図る必要がある。

・このような取組みを行わなければ、およそ「ファイブ・アイズ」の足元にも及ばないと考えるべきであろう。

② ジoint

・本分野については、我が国は独自の衛星を持ち、国際的に見ても有力な情報収集能力を保持していると評価し得る。しかし人的規模が限られていることから内閣衛星情報センターが24時間運用とはなっていないことは致命的であり、安全保障に関わるオペレーションへの寄与は極めて限定的である。

・我が国独自の反撃能力の運用に当たってのターゲティング能力の向上を図るためにも、自衛隊との連携を密にできるよう、内閣衛星情報センターの組織の在り方を見直すとともに、24時間運用体制を整備すべきである。

③ ヒューミント

・米、英、仏、独、豪など主要国には、対外ヒューミントを専門に担当する情報機関が存在するが、我が国には、そもそも対外ヒューミントを担当する組織自体が存在していない。

・また、情報収集活動に伴う行為（身分偽装、贈賄など）が国内法に抵触する場合の免責（違法性阻却）の制度や、情報提供者の保護（亡命等）の制度が整備されておらず、主要国並の対外ヒューミントを行うことは制度上も困難な状況にある。

・このため、上記のような制度を整備し、対外的な情報収集を主任務とする新たな組織の創設を行うべきである。なお、上記のような制度なしに組織だけを創設しても有効な情報収集をすることは困難であり、かかる選択肢は採り得ないものとする。また、同様に、現行の国際テロ情報収集ユニット（CTU-J）の規模を拡大しても、対外ヒューミント機関になるわけではない。

・対外ヒューミント機関を創設することは、諸外国の同等の機関とカウンターパートとして恒常的なコンタクトが可能となり、在外邦人の保護の観点からも大きな意義がある。

・また、海外から日本を訪れる旅行者や在留外国人の大幅な増加は、重要な情報ソースの増大と捉えることができる。このため、外国での情報収集のみならず、国内における外国人からの情報収集についても、必要な機能と能力を構築する必要がある。これに関連して、在留外国人のデータベースを構築することも必要である。

・対外情報機関の創設に当たっては、その組織・位置づけは英国の MI6 を参考として制度設計を行うべきである。いわゆる財源については、公安調査庁の機能のうち、破壊活動防止法の施行等に係る事務は法務省に残しつつ、同庁を発展的に改組し、新組織のベースとすることが妥当であろう。また、現行の国際テロ情報収集ユニット（CTU-J）については、新組織に融合させることが適当である。

・なお、ヒューミント要員と在外公館で活動する外交官との連携も重要である。これに関連して、在外公館自体の情報収集能力を向上させることも必要と考えられる。在外公館数や人的規模の拡

充は見られる一方で、情報収集に活用し得る資金が十分に手当てされているとは言い難い現状は憂慮すべきであり、活動を裏付けるための資金の大幅な拡充も重要な課題である。

④ オシント

・いまや安全保障の分野では、軍事と非軍事の境は曖昧になっており、インテリジェンスの分野での、官民の緊密な連携を一層強化する必要がある。民間との人材の交流も進めることが適当である。例えば、官民・学の知見を結集するため、「Trusted Thinktank Network 戦略対話」なども積極的に活用し、情報共有・分析協力を促進する仕組みを整備することが望ましい。

・オープンソースの情報に関しては、外国放送等を常時モニターし把握することが重要である。我が国では、この機能はもっぱら、「一般財団法人ラヂオプレス」が担っている状況にあり、体制は非常に手薄である。英国では、「BBC モニタリング」が100言語、150カ国、3000のソースをカバーして常時モニターをしており、この分野の抜本的強化が必要である。

⑤ 情報の融合

・上記に述べた情報ソース毎の情報収集についても、個々に縦割りで行うのではなく、各ソースの優位点・劣位点を補い、効果的な収集を図るため、相互に活動を融合（フュージョン）させることが必要である。

7 カウンター・インテリジェンス

・我が国においては、情報を漏洩した場合の罰則はあるが、有害な情報収集活動を処罰する法令（いわゆるスパイ防止法）が著しく不十分であり、他国に比し、国益に直結する機微情報の流出を阻止する機能が著しく弱いと言わざるを得ない。

・これは世界的に見ても異例の状態であり、諸外国との情報協力の強化を妨げる材料となっている。インテリジェンス能力の強化と、カウンター・インテリジェンスの強化はコインの裏表であり、抜本的に強化したインテリジェンス能力を守るためにも、必要な法整備は急務である。

・このような法制を整備することで、邦人が海外で拘束された場合に、我が国が拘束した外国要員と交換するという諸外国と同様の手法を採ることが可能となる。

・有害な情報収集活動を処罰する法令は、通常の市民生活を送る国民の権利には何ら影響を及ぼすものではない。また、増大する在留外国人との共生を進める上でも有用な制度であると言える。これらの点について国民に理解を求めることも重要である。

・また、特定秘密保護法に基づくクリアランスは各省庁等の長がそれぞれ付与しており、省庁によって調査能力に差異がありクリアランス審査の精度が一律ではない恐れがある。かつ、省庁内での人事異動でもクリアランスを失い、再審査までの間に情報アクセスが制約される。クリアランス制度については政府内で共通化が図られるよう、制度を見直し、必要であれば一元的な調査機関の新設などを行うべきである。

8 おわりに

・以上に述べた諸施策は、行政機関における取組みであるが、抜本的に権限と能力が強化された情報機関の活動を、より適切かつ民主的にコントロールするためには、国会において情報機関を監督する仕組みの導入が図られる必要があろう。その際には、機微情報にアクセスする国会議員及び関係職員の信頼性の確保及び情報漏洩時の罰則を含む厳格な情報管理ルールが必要である。

・我が国のインテリジェンス能力の抜本的強化に投資すべき量的な規模感を一概に言うことは難しいが、防衛に係る予算がGDP比1%から2%に増えること、防衛分野に比して大きく立ち後れていることなどを踏まえれば、インテリジェンス分野の人員や予算は、最低でも、政府全体で、現状の倍以上へと速やかな増加を図り、その上で、さらに文字通り桁違いの増加を図って行く必要があるだろう。

・また、インテリジェンスに直接、間接に携わる政府職員、これに加えて公務員全体のみならず、国民全体のインテリジェンスリテラシーの向上や、国際情勢・安全保障問題に関する知識や関心の向上が図られるよう、教育に関する取組みを図る必要もある。

提 言 者

座 長	谷内正太郎	初代国家安全保障局長
座長代理	島 田 和 久	元防衛事務次官
	岡 浩	前駐エジプト・アラブ共和国特命全権大使
	高見澤將林	元内閣官房副長官補
	林 肇	前駐英国特命全権大使
	宮川眞喜雄	元国家安全保障局参与
	吉 田 圭 秀	前統合幕僚長

本政策提言は、提言者の個人的提言であり、
提言者の旧所属組織及び現所属組織の意見を
代表するものではありません。