

国会によるインテリジェンス・コミュニティに対する民主的統制
-情報監視審査会によるインテリジェンス監督機能の評価-

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学専門職大学院ガバナンス研究科 公開日: 2022-05-30 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 小林, 良樹 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/22387

国会によるインテリジェンス・ コミュニティに対する民主的統制¹⁾ —情報監視審査会によるインテリジェンス 監督機能の評価—

小林 良樹²⁾

要旨

本稿の目的は、日本におけるインテリジェンス・コミュニティ（以下、IC）に対する議会による統制の状況に関し、2014年に創設された衆参両院の情報監視審査会の動向に焦点を当て、その機能の有効性の分析・評価を試みることである。具遺体的には、「国会の衆参両院の情報監視審査会は『議会によるICに対する民主的統制の機関』としてどの程度有効に機能しているのか」との問題の分析を試みた。

同審査会の有する法的権限、創設からこれまでの活動実態等に基づき欧米先進諸国の類似の制度との比較分析を行った結果、現在の日本の制度は、米英等における類似の制度に比較して依然不十分であり、特に、同審査会に付与された法的権限が限定的であるとの結論を得た。ただし、同審査会の制度設計や活動の実態にかんがみると、国会におけるインテリジェンス・リテラシーの向上に資する点が認められるなど、将来的な「議会によるICに対する民主的統制の機関」の本格的な創設の準備として積極的に評価し得る点もみられた。

本稿の限界としては、①課題の評価基準の更なる精緻化が必要であること、

1) 本稿は、拙著（小林, 2021）の第12章5「日本における民主的統制の制度」を基に加筆修正を加えたものである。本研究は JSPS 科研費 20K01513及び（公財）日立財団「倉田奨励金」（NO. 1421）の助成を受けた研究成果の一部である。

2) 博士（学術）、明治大学専門職大学院ガバナンス研究科特任教授

②同審査会の活動実態に関する十分なデータが得られていないこと、などがある。こうした課題はあるものの、本稿は、情報監視審査会制度の現状に関して「議会によるICに対する民主的統制の機関」との観点から包括的な分析を加えた最初の研究である。日本におけるインテリジェンス機能、ひいては安全保障機能の今後の健全な拡充の在り方を検討する上で一定の意義を有すると考えられる。

キーワード：インテリジェンス、民主的統制、情報監視審査会、特定秘密保護法、ファイブ・アイズ

問題の所在

(1) 総論

本稿の目的は、日本におけるインテリジェンス・コミュニティ（以下、IC）に対する議会による統制の状況に関し、2014年に創設された国会の衆参両院の情報監視審査会の動向に焦点を当て、その機能の有効性の分析・評価を試みることである。

インテリジェンスの定義に関し、本稿ではローエンタール（Mark Lowenthal）の説等を基に「政策決定者が国家安全保障上の問題に関して判断を行うために政策決定者に提供される、情報から分析・加工された知識のプロダクト、あるいはそうしたプロダクトを生産するためのプロセス」と解する（Lowenthal, 2019, p. 9; 小林, 2021, pp. 16-17）。また、インテリジェンス・コミュニティ（IC）とは「政府の中でインテリジェンス業務に関与する組織の集合体」と解する（小林, 2021, p. 104）。日本の場合、ICの主な構成機関は内閣官房内閣情報調査室、外務省、防衛省、警察庁及び公安調査庁である。

(2) ICに対する議会による民主的統制の意義

民主主義国家においては、政府の行政活動の適正、適法性等を確保するため、各行政活動に対する民主的統制の確保が重要である。

インテリジェンスは、前記の定義からも示されるように、国家安全保障に関

わる政府の機能の一つである。したがって、政府の国家安全保障機能の強化は一般に、ICの機能・権限の強化を伴う。一方、各国での先例にかんがみると、ICの機能・権限の強化は、権利自由の侵害に関する国民の懸念を惹起する場合がある。例えば、2001年の911テロ事件の後、米国政府による各種のテロ対策の中で、中央情報局（CIA）による取調べ手法の適法性が問題となった。また、2013年に発覚したいわゆるスノーデン（Edward Snowden）問題等を通じ、国家安全保障局（NSA）による情報収集の適法性が問題となった（小林, 2021, pp. 268-269）。したがって、民主主義社会における安全保障と権利自由の適切なバランスを維持するためには、ICの機能・権限強化とICに対する民主的統制の強化も適切なバランスの基に実施されるべきと考えられる（Lowenthal, 2019, pp. 277-318）。そうでなければ、ICに対する国民からの信頼とICの民主的正統性が低下し、ひいては政府の国家安全保障機能の低下を招く可能性がある。

米英等欧米先進諸国におけるICに対する民主的統制の制度には、行政府自身によるもの、司法によるもの、議会によるもの、報道機関やNGO組織等非政府機関によるもの等がある。それぞれに短所と長所があり、いずれが最も優れているかを断言することは容易ではない。欧米先進諸国においては、議会による統制が比較的重視されており、ICに対する監督を専門に担当する機関が議会に設置されている場合が多い。例えば、米国の連邦上下両院におけるインテリジェンス問題の担当委員会（Senate Select Committee on Intelligence, House Permanent Select Committee on Intelligence）、イギリスの議会インテリジェンス・保安委員会（Intelligence and Security Committee of Parliament）等がある（図表4—2）。他方、日本においてはこれまで、ICに対する民主的統制を専門に担当する機関は、議会においても、独立行政機関としても設置されていない。背景事情として、第二次世界大戦後、日本のICの機能・権限は他のG7諸国等に比較しても小規模にとどまっており、ICに対する民主的統制の問題は社会的、政治的に大きな注目を集めてこなかった可能性が考えられる（Kobayashi, 2020, pp. 153-154）。

こうした中、2014年12月、国会の衆参両院に情報監視審査会が創設された。同審査会の直接の任務は特定秘密保護制度の運用状況の審査である（国会法102条の13）。すなわち、米英等でみられるようなICに対する広範な監督を専門的に担うことは同審査会の直接の目的ではない。しかし、同審査会の持つ権限等にかんがみると、副次的に、米英等におけるICに対する監督機関と類似の機能を一定程度担い得る可能性も考えられる。同審査会の創設から既に7年以上が経過する中、同審査会のICに対する統制機能の現状を分析・評価することは、日本のインテリジェンス機能、ひいては国家安全保障政策の今後の健全な拡充の在り方を検討する上で有意義と考えられる。

（3）先行研究等

日本におけるICに対する民主的統制の問題に関する先行研究は稀少である。小林の2012年の研究は、米英等との比較分析に基づき、ICに対する民主的統制制度の整備の必要性を指摘した（小林, 2012）。しかし、同研究は情報監視審査会の設置（2014年）以前のものであり、近年の状況は反映されていない。サムエルズ（Richard Samuels）の2019年の研究は、戦後の日本のICの歴史に関するものであり、現行の情報監視審査会の権限が不十分である旨、民主的統制制度の拡充の必要性等を指摘した（Samuels, 2019, pp. 235-240）。同研究は、最近の状況をカバーしているが、分析手法としては関係者に対する聞き取りが主であり、同審査会の組織・権限や活動実態に関する客観的なデータ等に基づく分析・検証は行われていない。

以上に基づき、本稿においては、「現在の情報監視審査会は『議会によるICに対する民主的統制の機関』としてどの程度有効に機能しているのか」との問題に関し、可能な限り客観的なデータ等に基づく分析・検証を試みる。分析手法としては、後述のリチャードソンとギルモア（Sophie Richardson & Nicholas Gilmour）が2016年に示した分析枠組み（Richardson & Gilmour, 2016, pp 43-128）に基づく国際比較分析、すなわち、米英等欧米先進諸国における類似

の機関との比較分析を行う。データとしては主に同審査会から公表されている情報を利用する。

なお、特定秘密保護制度全般の評価、情報監視審査会による特定秘密保護制度に対する監督状況の評価等は本稿の射程に含まれない。同審査会をめぐる様々な論点の中で、議会による IC に対する民主的統制機能の問題に焦点を絞って検討を行う。

以下、1 では、背景事情として、日本における IC の機能・権限強化の動向と情報監視審査会の創設の経緯を概観する。2 では、同審査会の組織、権限及び創設以降の活動実態に関し、法令の規定、公刊資料等に基づき整理を行う。3 では、1 及び 2 を踏まえ、リチャードソンとギルモアの分析枠組みに基づき前記の課題の検討を行う。最後に、以上を踏まえた結論を提示する。

1. 背景事情

(1) 日本における IC の機能・権限強化の動向

2001年の米国における911テロ事件以降、米国を始め欧米先進諸国は、国際テロ対策等を目的として IC の機能・権限の強化を図って来た。日本政府も、2000年代初頭以降、国際テロ情勢に加え、朝鮮半島情勢を始めとする東アジア地域における安全保障情勢の変化等に対応するべく、IC の機能・権限強化を図っている (Kobayashi, 2020, pp. 149-162)。

特に、2008年2月に発表された「官邸における情報機能の強化の方針」³⁾は、当該問題に関する日本政府による初の包括的な政策文書である。以後、主に同方針等に基づき、様々な IC の機能・権限の強化策が実行されている。例えば、2008年4月、IC の分析機能の強化を目的とし、内閣官房に内閣情報分析官制度が創設された。さらに2013年12月、政府が提出した特定秘密の保護に関する法律(※以下、特定秘密保護法)に関する法案が国会で可決された。同法制定の目

3) 内閣官房 HP <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/zyouhou/080214kettei.pdf>

的の一つは、カウンターインテリジェンス機能の強化による、関係国とのインテリジェンスの共有の推進である（兼原, 2020, p. 7; 小林, 2021, pp. 242-245）。同時に、内閣官房に国家安全保障会議（NSC）及びその事務局である国家安全保障局（NSS）が設置された。同制度創設の目的の一つは、米国の国家安全保障会議に倣い、政府内における政策部門と IC の連携を強化することである（小林, 2021, pp. 118-121）。

こうした動向は、2013年9月の国際オリンピック委員会（IOC）総会において2020年の東京五輪等の開催が決定されたことにより、更に拍車が掛けられたとみられる。例えば、2015年12月、東京五輪のテロ対策強化等を目的として、内閣官房に国際テロ情報収集ユニットが設置された⁴⁾。また、2017年6月、いわゆるテロ等準備罪の創設に関する法案（テロリズム集団その他の組織的犯罪集団が重大な犯罪を計画、および計画実行のための実行準備行為が行われた際に罰する法案）が国会で可決された。同罪創設の目的の一つは、いわゆる国際組織犯罪条約（国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約）への加入による国際テロ対策における国際協力の推進である⁵⁾。さらに、ICの構成機関の一つである警察は、東京五輪等に向けて、各種先端技術を駆使した警備技術の向上に取り組んだとみられる（『共同通信』2020年9月13日）。

加えて、近年の米中対立の激化といわゆる経済安全保障に関する議論の高まりも、日本のIC機能・権限の更なる強化を促す可能性がある。いわゆるファイブ・アイズ（米国、イギリス、カナダ、オーストラリア及びニュージーランドによる主にシグント業務を中心としたインテリジェンス協力の枠組み（小林, 2021, pp. 198-199）への日本の加入をめぐる議論はその一例とも考えられる（『日本経済新聞』2019年1月10日；2021年11月11日）。

4) 内閣官房 HP <https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jyouhoutyousa/torikumi.html>

5) 法務省 HP http://www.moj.go.jp/keiji1/keiji12_00143.html

(2) 国会における情報監視審査会の創設

こうした情勢の中、第186回国会（2014年1月24日から6月22日）中の2014年6月20日、国会の衆参両院における情報監視審査会の創設を含む国会法等の一部改正案が可決された。当該時期に情報監視審査会が創設された背景には、前記（1（1））のような政府による一連のICの機能・権限強化の動向、とりわけ特定秘密保護制度の創設が深く関係しているとみられる。以下ではかかる状況を概観する。

情報監視審査会の創設を含む国会法等の改正案の成立の前年、第185回国会（2013年10月15日から12月8日）において、特定秘密保護制度、NSC及びNSS制度の創設に関連する法案が提出された。前記のとおり、これらはいずれもICの機能・権限強化に繋がるものである。一方、特定秘密保護法の制定等に対しては、警察を始めICによる権限濫用等を懸念する野党や国民による反対運動が展開された⁶⁾。かかる政治情勢の中、国会会期中に与党（自由民主党、公明党）と一部の野党（日本維新の会、みんなの党）の間で同法案の成立をめぐる様々な折衝が行われた結果、同法案は同会期中の2013年12月6日に成立した。

こうした政党間の折衝に基づく合意の中には、同法案を成立させる条件の一つとして、同法の運用状況等を政府が国会に報告する旨等が盛り込まれた（原田, 2014）。当該合意の趣旨は、特定秘密保護法の附則10条後段にも反映されている⁷⁾。その後、翌2014年の第186回国会には、情報監視審査会の創設等を内容とする「国会法等の一部を改正する法律案」（第186回 衆第27号）が提出された。同法案の提案理由としては「特定秘密の保護に関する法律附則10条の規定に基づく検討を踏まえ、各議院に情報監視審査会を設置する（後略）」旨が示された。

⁶⁾ 類似の反対運動は、2015年のテロ等準備罪の創設の際にもみられた。

⁷⁾ 特定秘密保護法附則10条後段は「国会に対する特定秘密の提供については（中略）日本国憲法及びこれに基づく国会法等の精神にのっとり（中略）、特定秘密の提供を受ける国会におけるその保護に関する方策については、国会において、検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」旨定めている。

このように、2014年の情報監視審査会の創設は、前年の特定秘密保護法の成立の言わば副産物と言い得る。すなわち、ICの機能・権限強化とICに対する民主的統制の強化がセットになったものと考えられ、「民主主義社会における安全と権利自由のバランスの維持」の観点からは望ましい動向と考えられる。ただし問題は、そうした民主的統制制度が実質的に十分に機能しているか否かである。以下の2以降では、かかる問題に関し、主に国際比較の観点から分析・検証を試みる。

2. 情報監視審査会の組織、権限及び創設以降の活動実態

(1) 分析の枠組み

国家機関の機能の有効性を評価するに当たっては、評価基準の設定が重要である。本稿では、日本と比較的近い政治体制を持つ欧米先進諸国の類似の制度との比較分析を通じて、相対的な評価を試みる⁸⁾。

各国の政治的、社会的、歴史的背景等の違いにかんがみると、各種制度の国際比較は容易ではない。議会によるICに対する民主的統制の制度に関しては、前記のリチャードソンとギルモアの2016年の先行研究が、国際比較のための指標として、①法的根拠、②監視対象組織の範囲、③構成員の資格、④権限、⑤会議の開会の頻度、⑥構成員の任期、⑦告発・内部通報制度、⑧活動報告、⑨非公開情報へのアクセス権限、の9項目を指摘している (Richardson & Gilmore, 2016, pp 43-128)。これらの指標のうち、①③⑤⑥は主に組織基盤の強さ(人的資源、財政的資源の独立性等)、②④⑦⑧⑨は主に権限の強さにそれぞれ関連している。他の先行研究にかんがみても、ICや警察に対する民主的統制制度の比較・評価に際して組織基盤と権限の強さを基準とすることは妥当と考えられる(例えば、イギリス、オーストラリア、カナダ、ニュージーランドの

⁸⁾ 当該審査会は歴史が浅く現段階では特段の不適切事例等も無いことから、他国との比較分析(相対評価)に依存せざるを得ない。本研究の限界の1つである。

制度の比較分析を行ったデフティ（Andrew Defty）の研究（Defty, 2020）、警察に対する監督組織を比較したデ・アンジェリス（Joseph De Angelis）等の研究（De Angelis, 2016）等）。

以下では、当該指標に基づき、日本の情報監視審査会の組織、権限及び活動実態等に関して整理を行い、米国、イギリス、オーストラリア、ドイツ及びカナダの類似の制度との比較を試みる（図表4—1及び4—2）。このうち米国を除く4カ国は議院内閣制度を採用しており、日本との比較に適していると考えられる。米国は大統領制度であるが、同国の議会によるICに対する民主的統制制度は欧米先進諸国の中で最も先進的とみられ、比較の際の基準として参照するには一定の意義があると考えられる。

各種データは、原則として2022年1月1日時点のものである。

（2）法的根拠

衆参両院の情報監視審査会は国会法等に根拠を有する常設の機関である。同法11章の4（102条の13から21）が同審査会の組織、権限等を定めている。これらを定める国会法等の改正法案は、2014年6月20日に成立し、同年12月10日に施行された。さらに、組織運営の詳細等は、衆議院情報監視審査会規程（同年6月13日議決、以下、衆情規）及び参議院情報監視審査会規程（同年6月20日議決、以下、参情規）によって定められている。両院の規程は細部に若干の相違はあるもののほぼ同一である。

欧米先進諸国における類似の機関の中には、法律上の根拠を有しないものもある。例えば、米国連邦議会のインテリジェンス問題の担当委員会は、議会の議決を根拠に設置されている。こうした例に比較すると、法律上の根拠を持つ日本の制度は組織の基盤がより強いと評価し得る⁹⁾。

⁹⁾ 報道によると、立法過程において与党は常設組織の設置に消極であった。しかし、野党は、法令に基づく常設機関の設置を主張した（『朝日新聞』2014年5月2日）。

(3) 監視対象組織の範囲

情報監視審査会の設置目的は、行政における特定秘密保護制度の運用を常時監視することと定められている（国会法102条の13）。特定秘密保護法の定める特定秘密を取り扱う行政機関は全て同審査会の監視の対象となる。したがって、ICの構成機関も特定秘密を取り扱う限り全て同審査会の監視対象に含まれる。

ただし、日本の場合、ICの構成機関の活動であっても、特定秘密保護制度の運用と無関係の活動は同審査会の監視の対象とはならない（例えば、予算、人事等を含む組織運営に関連する事柄等）。こうした点において、情報監視審査会の権限範囲は、欧米先進諸国における類似の機関の有する権限に比較して限定的である。なお、IC構成機関でない政府機関（国家安全保障局、外務省や防衛省の政策担当部署等）の活動であっても、特定秘密の運用に関係する活動は同審査会の監視対象となる。

(4) 構成員の構成員（人数、資格等）、独立した事務局

衆参両院の情報監視審査会規程（2条から6条）は、審査会の委員の任免、任期等を定めている。

(イ) 任命

両院の審査会とも委員数は8人であり（衆参情規2条）、会期の始めに議院においてその議決により選任される（同3条1項）。会長は同審査会において委員が互選する（同7条1項）。

欧米先進諸国における類似の機関の中には、議会（又は議院）ではなく、首相等が任命権者の場合もある（例えばイギリス）。こうした例に比較すると、日本の制度は監視対象である行政府からの独立性がより高いと評価し得る。

委員は常に各議院の国会議員の中から選任されると解される。すなわち、非議員である民間有識者等が選任されることはない。欧米先進諸国における類似の機関における状況もほぼ同様である。委員が民主的な選挙を経た議員に限定さ

れることは、民主的統制の観点からは積極的に評価し得る。ただし、こうした場合、効果的な監督に必要な専門性を如何に確保するかが問題となる¹⁰⁾。

(ロ) 配分

委員の数は「各会派の所属議員数の比率により、これを各会派に割り当て選任する」と定められている（衆参情規3条2項）。

欧米先進諸国における類似の機関の中では、オーストラリアでも同様の制度が採られている。他方、インテリジェンス業務の性質にかんがみ、党派性を薄めるための措置が取られている例もある。米国連邦議会上院のインテリジェンス問題の担当委員会では、15人の委員数が常に与党8人、野党7人に配分される。また、ドイツの議会監督委員会の議長は与野党会派の1年交代とされている。こうした例に比較すると、日本の制度は、議会における党派対立の影響を受ける可能性が高い制度と考えられる。どちらの制度が優れているかの判断は容易ではない。議会における議席配分を反映している方がより民主的であるとの指摘もある（Richardson & Gilmour, 2016, pp. 306-307）。

(ハ) 任期

委員の任期に関しては別途後述する（2(7)参照）。

(二) 事務局

両院の情報監視審査会規程は、情報監視審査会の事務局の設置及び所要の職員の設定を定めている（衆情規32条、参情規31条）。かかる措置によって、監督対象である行政機関からの財政的・人力的な独立が確保されていると評価し得る¹¹⁾。

¹⁰⁾ 委員を議員に限定する場合、委員の在任期間が短いと十分な専門性が蓄積されず、効果的な統制の実施が担保できない可能性がある（2(7)及び3(2)参照）。こうしたことから、欧米諸国では、議会による監督に加えて専門家による独立第三者委員会による監督を併用する「ハイブリッド型」もみられるようになっている。例えば、イギリスでは、2016年、政府通信本部（GCHQ）によるシギント活動等に対する監督を担当する調査権限委員会事務局（IPCO: The Investigatory Powers Commissioner's Office）が設置された。

¹¹⁾ 例えば、警察に対する民主的統制機関である公安委員会においては、同委員会の庶務は監督対象である警察庁及び都道府県警察が担うとされている（警察法13条及び44条）。

欧米先進諸国における類似の機関においても概ね同様の措置が採られている。

(5) 権限

(イ) 勧告権

情報監視審査会の目的は、行政機関による特定秘密保護制度の運用が適切に行われているか否かを監視することである（国会法102条の13）¹²⁾。監視の実効性を担保するため、審査会には行政機関に対する勧告権が付与されている（国会法102の16）¹³⁾。ただし、勧告権は強制権限を伴うものではない。

欧米先進諸国における類似の機関にも同種の権限を持つものは少なくないが、インテリジェンス業務の特性にかんがみ、いずれも日本の場合と同様、強制権限を伴うものではない。したがって、日本の制度は、欧米先進諸国に比較して特段劣っているものではないと評価し得る。

2014年12月の制度の発足以降、これまでに当該勧告が発せられた例はない。ただし、法令上の根拠を持たない「政府に対する意見や指摘」は頻繁にされている（図表1）。こうした意見や指摘の内容は衆参両院の審査会の年次報告書に掲載されており、政府が具体的な対応を行わない場合には勧告を行う旨が同報告書にも明記されている。実際に、こうした意見や指摘に基づき IC 構成機関における特定秘密の取り扱い実務等に変更が加えられた例もみられる。こうした法令上の根拠を持たない非公式な手法の活用は、行政府による通達等の発出と同様、日本の政治・行政文化の中では一般的な慣行と言える。

¹²⁾ 同条は、同審査会の目的を、①行政における特定秘密保護制度の運用を常時監視するため特定秘密の指定・解除及び適性評価の実施の状況について調査すること、②各議院等からの特定秘密の提出の要求に係る行政機関の長の判断の適否等を審査すること、と定めている。

¹³⁾ 同条項は「（審査会は）必要があると認めるときは、行政機関の長に対し、行政における特定秘密の保護に関する制度の運用について改善すべき旨の勧告をすることができる」（同条1項）、「行政機関の長に対し（中略）勧告の結果とられた措置について報告を求めることができる」（同条2項）旨定めている。

図表 1 衆参両院の情報監視審査会による年次報告書の発表状況

衆議院

	報告書 提出日	報告書が カバーする期間	頁数	特定秘の 提出等要求	政府に対する意見等 (うち、インテリジェンス関連)
1	2016-03-30	2014-12-10～2016-01-31	147頁	1件	6件 (1件)
2	2017-03-29	2016-02-01～2017-01-31	222頁	2件	6件
3	2018-03-28	2017-02-01～2018-01-31	236頁	4件	7件
4	2019-03-26	2018-02-01～2019-01-31	214頁	1件	9件 (1件)
5	2020-03-17	2019-02-01～2020-01-31	239頁		7件 (1件)
6	2021-05-11	2020-02-01～2021-03-31	174頁		4件 (2件)

参議院

	報告書 提出日	報告書が カバーする期間	頁数	特定秘の 提出等要求	政府に対する意見等 (うち、インテリジェンス関連)
1	2016-03-30	2015-03-30～2015-12-31	64頁	4件	11件 (1件)
2	2017-06-07	2016-01-01～2017-04-30	81頁		1件 (1件)
3	2018-12-06	2017-05-01～2018-11-30	158頁		9件 (1件)
4	2019-12-04	2018-12-01～2019-08-31	115頁	4件	8件
5	2020-11-12	2019-09-01～2020-08-31	154頁	1件	4件
6	2021-12-10	2020-09-01～2021-09-30	153頁	1件	4件 (2件)

出典：衆参両院の HP 掲載のデータを基に筆者作成。

これまでに審査会が政府に対して出した意見や指摘の多くは特定秘密保護制度の運用に関する事柄であり、インテリジェンス業務に直接関係するものではない(例えば、各省庁における特定秘密の指定の基準や簿冊の管理の在り方等)。しかし、一部には、インテリジェンス業務に深く関係している事項も含まれている(図表1)。特に、衆参双方の審査会において、いわゆるサードパーティールール(提供された情報を情報提供元の承諾なくして別の第三者に提供してはならないという、主に情報機関の間に存在する実務上生まれた慣習(衆議院情報監視審査会, 2019, p. 74))の取り扱いに関する意見や指摘が複数回出されている¹⁴⁾。また、特定秘密以外の秘密等の審査会への開示の問題(衆議院情報監視審査会, 2016, pp. 8-9; 同, 2020, p. 127)、いわゆるニード・トゥ・ノウの原則(「情報は知る必要がある者にのみ伝え、知る必要のない者には伝えない」との実務上の慣行(衆議院情報監視審査会, 2020, p. 70))の取り扱い等に関しても出

されている（衆議院情報監視審査会, 2020, p. 127）。こうした意見や指摘の背景には、審査会の審議において実際にこれらの事項に関する議論が活発に行われている実態がある。例えば、サードパーティールールに関しては、担当国務大臣も出席した公開の審議も実施されている¹⁵⁾。

（ロ）その他

米国の連邦上下両院のインテリジェンス問題の担当委員会は、インテリジェンス関連の予算の審議・議決権、IC 構成機関の幹部人事の承認権限（上院のみ）等、他の欧米先進諸国における類似の機関に比較して、より強い権限を有している。日本の制度ではこうした権限は認められていない。

非公開情報に対するアクセス権限については後述する（2 (10)参照）。

（6）会議の開会の頻度

情報監視審査会の会議の開催に関しては、「会期中であると閉会中であることを問わず、いつでも開会することができる」（衆参情規9条）以外には特段の定めはない。

図表2は、両院の審査会の報告書の記録を基に、2014年12月の同審査会設置以降の開会の頻度を会期ごとにまとめたものである。国会会期中の審査会の開催頻度は平均して、衆議院は概ね約20日に1回、参議院は概ね22日に1回となっている¹⁶⁾。

欧米先進諸国における類似の機関の会議の開催頻度は、原則として概ね週1

¹⁴⁾ 政府（IC）側は当該ルールに基づき、外国インテリジェンス機関等から提供を受けた情報の審査会への開示に慎重である。これに対し、審査会側は、一定の理解を示しつつも、ルール適応の基準の明確化や審査会の趣旨を踏まえた積極的な対応を求めている（衆議院情報監視審査会, 2019, p. 126及び pp. 132-133; 参議院情報監視審査会, 2016, p. 11; 同, 2017, p. 28; 同, 2018, pp. 54-55)。

¹⁵⁾ 第196回国会中の2018年2月20日及び4月3日、上川陽子国務大臣が参議院情報監視審査会の審議に出席した例がある。

¹⁶⁾ 衆議院の方が参議院に比較して定期的に開催されているが、理由は不明。

図表2 衆参両院の情報監視審査会の開催状況

国会 会期	各会期の日数			情報監視審査会の会議開催回数			
	招集日	終了日	日数	衆議院		参議院	
				会期中	会期外	会期中	会期外
189	2015-01-26	2015-09-27	245	8		8	7
190	2016-01-04	2016-06-01	150	6		4	
191	2016-08-01	2016-08-03	3	0		1	
192	2016-09-26	2016-12-17	83	6		6	
193	2017-01-20	2017-06-18	150	7		2	
194	2017-09-28	2017-09-28	1	0		0	
195	2017-11-01	2017-12-09	39	6		1	
196	2018-01-22	2018-07-22	182	9		7	
197	2018-10-24	2018-12-10	48	6		1	
198	2019-01-28	2019-06-26	150	5		6	
199	2019-08-01	2019-08-05	5	0		1	
200	2019-10-04	2019-12-09	67	7		4	
201	2020-01-20	2020-06-17	150	3		5	
202	2020-09-16	2020-09-18	3	0		0	
203	2020-10-26	2020-12-05	41	4		4	
204	2021-01-18	2021-06-16	150	5		11	
205	2021-10-04	2021-10-14	11	1		2	
206	2021-11-10	2021-11-12	3	1		0	
207	2021-12-06	2021-12-21	16	0		4	
合計			1,497	74	0	67	7
				20.2 日に1回		22.3 日に1回	

出典：衆参両院のHP掲載のデータを基に筆者作成。

回から2回（議会議期中）となっている。これらに比較すると、日本の状況はやや頻度が低いものの、大きな支障が生じているとはみられない。

(7) 委員の任期

(イ) 制度概要

委員の任期に関しては、「議員の任期中その任にあるものとする」と定められている（衆参情規3条1項）。委員は原則として任期中に地位を失うことはない、すなわち委員の身分は保証されている¹⁷⁾。欧米先進諸国における類似の機

¹⁷⁾ 委員自身が、自らの申し出により議院（閉会中は議長）の許可を得て辞任することは可能（衆参情規5条1及び2項、参情規5条1項）。

関の委員の身分保証も概ね同様である。

例外的に解任され得る事由は2つある。第1は、特定秘密等の漏洩により懲罰を科せられた場合である（衆情規5条3項、参情規5条2項）。ただし、これまでのところ、実際に解任された例はない。第2は、選挙、会派の組み換え等により各会派の所属議員数の比率に変更が生じた場合である（衆参情規3条3項）。

（ロ）実際の運用状況

図表3—1、3—2及び3—3は、第189回国会（2015年1月26日から9月27日）から第207回国会（2021年12月6日から21日）までの間の衆参両院の情報監視審査会の委員の変遷をまとめたものである。

当該期間中、衆議院では延べ39人の議員が委員を務め、平均任期は16.8ヵ月である。与野党の別でみると、与党委員（延べ26人）の平均任期は18.9ヵ月、野党委員（延べ13人）の平均任期は12.6ヵ月である。参議院では延べ36人の議員が委員を務め、平均任期は18.2ヵ月である。与野党の別でみると、与党委員（延べ22人）の平均任期は18.6ヵ月、野党委員（延べ14人）の平均任期は17.7ヵ月である（※ 与党は自由民主党及び公明党、野党はその他の政党として整理した¹⁸⁾）。最長の在任期間は衆院が60.4ヵ月、参院が73.0ヵ月で、いずれも5年以

図表3—1 衆参議院の情報監視審査会の委員の平均任期

	全 体	与党議員	野党議員
衆議院	16.8ヵ月 (39人)	18.9ヵ月 (26人)	12.6ヵ月 (13人)
参議院	18.2ヵ月 (36人)	18.6ヵ月 (22人)	17.7ヵ月 (14人)

出典：衆参両院 HP 掲載のデータ（2022年1月1日時点）を基に筆者作成。

※ 与党は自由民主党及び公明党、野党はその他の政党として整理した。

※ 人数は延べ人数。衆院では3人、参院では1人、それぞれ再任の例がある。

¹⁸⁾ 両院において、与党議員の方が野党議員に比較して平均在任期間は長くなっている。理由は必ずしも明らかではないが、各会派の議席数に基づく委員数の配分方式（2（4）（ロ）参照）に野党の方が影響を受けやすい可能性がある。

図表3—2 衆議院の情報監視審査会の委員の変遷

議員	与/野党	年/国会会期																				在籍期間																
		15年		2016年				2017年				2018年				2019年				2020年				2021年														
		189	190	191	192	193	194	195	196	197	198	199	200	201	202	203	204	205	206	207																		
1	与党	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎																											44.6	カ月	
2	与党	○	○	○	○	○	○	○	○																											43.8	カ月	
3	与党	○	○	○	○	○	○																													31.5	カ月	
4	与党	○	○	○																																17.5	カ月	
5	与党	○	○	○	○	○	○	○	○																											43.9	カ月	
6*	与党													○	○	○	○	△																	16.5	カ月		
7	与党	○	○	○	○	○	○																													31.5	カ月	
8	野党	○	○	○	○	○	○	○	△																											38.9	カ月	
9	野党	○																																		8.6	カ月	
10*	与党																															○			0.9	カ月		
11	野党		○	○	○	○	○																													20.9	カ月	
12	与党				○	○	○																													12.3	カ月	
13	与党							○	○																												11.9	カ月
14	与党							○	○	○	○	○	○	○	○																						36.3	カ月
15	野党							○	○	○	○	○	○	○	○																						36.3	カ月
16	与党							○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○																			48.1	カ月
17	野党								△																												4.8	カ月
18	与党									◎	◎	◎	◎	◎	◎																						24.5	カ月
19	与党									○	○	○	○	○	○	○																					24.5	カ月
20	与党									○	○	○																									11.5	カ月
21	与党									○	○	○																									11.5	カ月
22	野党									○	○	○																									11.5	カ月
23	与党												○	○	○																					13.0	カ月	
24*	与党																		△	◎	◎															2.9	カ月	
25	野党												○	○	○																					13.0	カ月	
26	与党																		◎	◎	△															11.6	カ月	
27	与党																		○	○	○	○														13.6	カ月	
28	与党																		○	○	○	○														13.6	カ月	
29	与党																		○	○	○															11.8	カ月	
30	野党																		○	○	○	○														13.6	カ月	
31	野党																		○	○	○															11.8	カ月	
32	与党																			△	○	○														10.0	カ月	
33	野党																					○														0.9	カ月	
34	野党																						○	○												1.7	カ月	
35	与党																						○	○												1.7	カ月	
36	与党																							○												0.9	カ月	
37	与党																								○											0.9	カ月	
38	野党																									○										0.9	カ月	
39	野党																										○									0.9	カ月	

出典：衆議院 HP 掲載のデータ（2022年1月1日時点）を基に筆者作成。
 ※ △は国会会期中の辞任、就任。◎は委員長。
 ※ 1ヵ月=30日として計算。
 ※ 再任3名を含む。6番は5番の、10番は9番の、24番は23番のそれぞれ再任。

(全体平均) 16.8 カ月
 (与党平均) 18.9 カ月
 (野党平均) 12.6 カ月

図表3—3 参議院の情報監視審査会の委員の変遷

議員	与/野党	年/国会会期																				在籍期間								
		15年				2016年				2017年				2018年				2019年					2020年				2021年			
		189	190	191	192	193	194	195	196	197	198	199	200	201	202	203	204	205	206	207	208		209	210	211					
1	与党	◎	◎	◎																				18.4	ヵ月					
2	与党	○	○																					16.5	ヵ月					
3	与党	○	○	○	○	○																		28.9	ヵ月					
4	与党	○																						9.5	ヵ月					
5	野党	○	○	○	○	○	○	○	○	○	△													53.2	ヵ月					
6	野党	○	○																					16.3	ヵ月					
7	与党	○	○																					16.3	ヵ月					
8	野党	○																						9.5	ヵ月					
9	与党		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	73.0	ヵ月					
10	野党	○	○	○	○	○	○	○	○															37.4	ヵ月					
11	与党			○																				1.9	ヵ月					
12	野党			○																				1.9	ヵ月					
13	与党			○	○	○																		14.1	ヵ月					
14	与党				◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎									49.7	ヵ月					
15	与党				○	○																		10.5	ヵ月					
16	野党				○	○	○	○	△															19.8	ヵ月					
17	与党					○	○	○																12.4	ヵ月					
18	与党					○	○	○	○	○														22.3	ヵ月					
19	与党					○	○	○	○															13.1	ヵ月					
20	野党							△	○	○	○	○	○	○										30.0	ヵ月					
21	与党								○	○	○													11.5	ヵ月					
22	与党								○	○	○	○	○	○										24.5	ヵ月					
23	野党									○														6.2	ヵ月					
24	与党										○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	29.5	ヵ月					
25	野党										○	○	○	○	○	○	○							26.5	ヵ月					
26	与党											○	○	○	○	○	○	△						24.5	ヵ月					
27	野党											△	○	○										13.6	ヵ月					
28*	野党															○	○	○	○	○	○	○	○	14.4	ヵ月					
29	野党														○									1.4	ヵ月					
30	与党															◎	◎	◎	◎					13.6	ヵ月					
31	与党															○	○	○	○					13.6	ヵ月					
32	野党															○	○	○	○	○	○	○	○	14.4	ヵ月					
33	野党																○	○	○	○	○	○	○	3.0	ヵ月					
34	与党																	△	○	○	○	○	○	2.9	ヵ月					
35	与党																						◎	0.9	ヵ月					
36	与党																						○	0.9	ヵ月					

出典：参議院 HP 掲載のデータ（2022年1月1日時点）を基に筆者作成。
 ※ △は国会会期中の辞任、就任。◎は委員長。
 ※ 1ヵ月=30日として計算。
 ※ 再任1名を含む。28番は27番の再任。

(全体平均) 18.2 ヵ月
 (与党平均) 18.6 ヵ月
 (野党平均) 17.7 ヵ月

上となっている。ただし、両院とも、現職委員の中に、制度創設以来継続して委員を務めている者は存在しない。

こうした委員の実際の任期が長いか短いかの評価は容易ではない。ただし、例えば、警察に対する民主的統制を担う公安委員会制度（※独立行政機関）に

においては、国家公安委員は任期5年（再任1回可能）であり、都道府県公安委員は任期3年（再任2回可能）である（警察法8条及び40条）。また、米国の連邦上下両院のインテリジェンス問題の担当委員会においては、長期間にわたり委員を務める例も少なくない。ファインスタイン（Dianne Feinstein）上院議員（民主党）は、2001年以降現在まで約20年間継続して委員を務めており、委員長を約6年間（2009年から2015年）、副委員長を約2年間（2015年から2017年）務めている。こうした例と比較すると、日本の衆参両院の情報監視審査会の委員の在任期間の現状はやや短いと評価し得る。一般に、長期の在任期間は、監督業務に必要な専門性を蓄積する上では好ましいとみられる（Lowenthal, 2019, p. 306）。ただし、監視対象との癒着や馴れ合いを防止するためには、任期を限定する方が好ましいとの考え方も有り得る。

（8）告発・内部通報制度

情報監視審査会が独自に告発や内部通報等を受理する制度は特段定められていない。欧米先進諸国の類似の機関では、米国を始め一部の国でこの種の制度が整備されている。

（9）活動報告

衆参両院の情報監視審査会はそれぞれ、活動報告書を最低年1回作成し、公表することとされている（衆参情規22条1項及び3項¹⁹⁾。必要に応じて、これ以外にも適宜報告書を作成、提出することが可能である（同条2項）。

こうした報告書の作成、公表の義務化は、日本の国会においては異例である（例えば、憲法審査会には類似の制度は存在しない）。背景に、同審査会の審議

¹⁹⁾ 両院の情報監視審査会規程は「毎年1回、調査及び審査の経過及び結果を記載した報告書を作り、会長からこれを議長に提出する」（衆参情規22条1項）及び「議長は、（中略）報告書を公表する」（同条3項）と定めている。

は原則として非公開であることから（2（11）参照）、これとバランスをとり公開性や透明性を確保するための措置と考えられる。欧米先進諸国の類似の機関においても、イギリスやオーストラリアにおいて同種の制度がみられる。

図表1は、衆参両院の情報監視審査会の創設以降2021年12月末までの各報告書の発行日及びその分をまとめたものである。概ね順調に発行されていると評価し得る。

（10）非公開情報へのアクセス権限

情報監視審査会は、非公開情報に対する一定のアクセス権限を有する。すなわち、国会法102条の15は、同法102条の13の定める調査（2（5）参照）のために、審査会が行政機関の長に対して必要な特定秘密の提出を求めうる旨を定めている。行政機関側は、原則としてこれに応じる必要があるが、「我が国の安全保障に著しい支障を及ぼすおそれがある」場合には当該特定秘密の提出をする必要がないとされている（同条4項）。こうした安全保障上の理由等によるアクセス権の制限は、欧米先進諸国の類似の制度においても存在する。したがって、日本の制度は、欧米先進諸国に比較して特段劣っているものではないと評価し得る。

実際に特定秘密の提出・提示がなされた回数は図表1のとおりである。これらの中には、内閣衛星情報センターが収集・分析した情報、内閣情報調査室等が外国政府から提供を受けた安全保障関連の情報、警察庁が収集・分析した国際テロやスパイ活動に関する情報等 IC 構成機関のインテリジェンス業務に直接関係するものも含まれている（参議院情報監視審査会, 2016, pp. 11-12；同, 2019, pp. 29-30；衆議院情報監視審査会, 2016, p. 20；同, 2017, pp. 49-51；同, 2018, pp. 63-67；同, 2019, pp. 102-103）。

なお、前記の法令に基づき情報監視審査会のアクセス権限が認められているのは、同法102条の13が定める目的（行政における特定秘密保護制度の運用の常時監視）の調査のために必要とする特定秘密に限定される。当該調査と直接の

関係のない特定秘密やその他の非公開情報へのアクセス権限までは認められていない²⁰⁾。かかる点は、より広範なICに対する統制を任務とする米英等の類似の機関の権限に比較して限定的である。

(11) 秘密保全の措置

以上の2(2)から(10)は、リチャードソンとギルモアによる、ICに対する議会による統制制度の国際比較のための指標である。これらに加えてもう一つ重要な点は、秘密保全の措置である。ICは、その業務の性質上、秘密保全を極めて重視している。他方、民主的議会制度は、公開性や透明性を重視している。したがって、両者の適切なバランスを図ることは、「議会によるICに対する民主的統制の制度」の成否に影響を与える重要な要件と考えられる(小林, 2021, pp. 270-271)。かかる観点から、情報監視審査会制度には、様々な秘密保全の措置が法令により定められている。これは、戦後の日本の国会においては珍しいことである²¹⁾。

第1に、情報監視審査会の審議は原則として秘密会であり(衆参情規26条1項)、会議録も原則として非公開である(衆参情規30条1項)。日本の国会において、同様の措置は衆参の政治倫理審査会においてもみられるが²²⁾、他にはみられない。

第2に、審査会の審議は原則として保秘設備が整った施設で開催される(衆参情規11条前段)。こうした措置は、日本の国会においてはこれまで例のないことである。報道によると、当該規程に基づき、両院には外部との通信等が遮

²⁰⁾ 前記のとおり(2(5)(イ)参照)、特定秘密以外の秘密等の審査会への開示の問題に関し、衆議院の審査会は年次報告書の中で政府側に対して意見を述べ、善処を求めている(衆議院情報監視審査会, 2016, pp. 8-9; 同, 2020, p. 127)。

²¹⁾ 当該項目はリチャードソンとギルモアの基準には含まれていない。かかる措置は欧米先進諸国の議会では一般的であることから敢えては加えられていない可能性がある。

²²⁾ 衆議院政治倫理審査会規程23条1項及び26条1項前段、参議院政治倫理審査会規程22条1項及び25条1項前段。

断されるいわゆるシールドルームが設置されており、当該設備の場所や内部の詳細は非公開である（『毎日新聞』2014年5月20日；『読売新聞』2014年8月14日；『日本経済新聞』2015年6月21日）。

第3に、審査会の委員は、選任後速やかに特定秘密等を漏洩しない旨の宣誓をしなければならない（衆参情規4条1項）。特定秘密等を漏洩した場合には懲罰を科せられ（衆院規則234条の2、参院規則236条）、委員を解任される（衆情規5条3項、参情規5条2項）。また、国会法102条の18等は、衆参両院の情報監視審査会の事務を行う職員に対しても、同法の定める適性評価を実施する旨を定めている。両院の審査会の年次報告書を見る限り、これまで特定秘密の漏洩やそれに基づく懲罰の例はない。

なお、米国においては、秘密工作活動（Covert Action）に関する極めて機微な情報（例えば、ドローンを利用したテロリストに対する準軍事攻撃等）に関し、IC側は、上下両院のインテリジェンス問題の担当委員会の委員長及び副委員長を含む特定の議院幹部のみに説明をすれば足りるとする制度（ギャング・オブ・エイト（Gang of Eight））が定められている。日本ではこうした制度は導入されていない。

3. 問題の検証

図表4-1及び4-2は、前記3の結果をリチャードソンとギルモアの枠組みに基づいてまとめ、米国、イギリス、オーストラリア、ドイツ及びカナダにおける「議会によるICに対する民主的統制の機関」と比較したものである。以下では、主に当該結果に基づき、「2014年に創設され衆参両院の情報監視審査会は『議会によるICに対する民主的統制の機関』としてどの程度有効に機能しているのか」との問題に関して分析・検討を試みる。

（1）現在の情報監視審査会制度の問題点：限定的な権限

一見すると、日本の現在の情報監視審査会は、同枠組みの示す項目の多くに

図表4—1 情報監視審査会の制度概要のまとめ

① 法的根拠	○	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国会法（第11章の4：第102条の13—21） ・ 衆参両院の情報監視審査会規程（議院の議決で制定）
② 監視対象組織	○	<ul style="list-style-type: none"> ・ IC機関全てを含む、特定秘密を取り扱う機関全て
③ 構成員・組織 独立の事務局	○	<ul style="list-style-type: none"> ・ 委員数：各院議員8人 ・ 委員数配分：党派の議席比率 ・ 任命権者：各議員 ・ 自前の事務局あり
④ 権限範囲	▲ ○	<ul style="list-style-type: none"> ・ 特定秘密保護制度関連の事項のみに権限は及ぶ ・ 行政機関に対する勧告権あり（強制力はなし）
⑤ 会議の開催	○	<ul style="list-style-type: none"> ・ 会期中平均2-3週に1回（慣例） ・ 原則として秘密会、議事録非公開、議場に保秘設備
⑥ 構成員の任期 身分保証	○	<ul style="list-style-type: none"> ・ 任期制限なし（※実際には平均約1年半で交代） ・ 身分保証あり（非行等の理由ない罷免なし）
⑦ 内部告発 (公益通報)制度	△	<ul style="list-style-type: none"> ・ 特になし
⑧ 報告書等作成	○	<ul style="list-style-type: none"> ・ 年次報告書作成（報告先：議院議長）
⑨ 機密への アクセス権限	○ ▲	<ul style="list-style-type: none"> ・ アクセス権限あり（例外として安全保障上の制限あり） （※ただし、上記⑤の権限範囲上の限界あり）

凡例：○ 日本は概ね他国と同等、▲ 日本は他国より劣る、△ 何とも言えない。

出典：筆者作成。

において、欧米先進諸国の類似の機関に比肩する内容をほぼ揃えているようにみえる（図表4—1）。しかし、日本の制度では、同審査会の権限の及ぶ範囲は、特定秘密保護制度の運用に関連するものに限定されている。すなわち、同制度とは関係のない、予算、人事等を含む組織運営一般に関連する事柄等には権限は及ばない（2（3）及び（10）参照）。かかる点において、日本の情報監視審査会は、欧米先進諸国の類似の機関に比較して劣るものと評価し得る。審議の実態をみても、欧米先進諸国の類似の機関とは異なり、例えば、ICの織運営全般等に関する議論等はなされていない。

こうした状況の背景には、そもそも当該制度の発足の経緯が、特定秘密保護制度の創設のいわば副産物であったことが影響していると考えられる（1（2）参照）。すなわち、当該制度創設の目的はあくまで特定秘密保護制度の運用の監視であり（2（5）参照）、欧米先進諸国にみられる「議会によるICに対する民主的統制の機関」としての機能を付与することは明確には意識されていない。

図表4—2 各国の議会におけるインテリジェンス監督機関の比較

	米 国 *	イギリス	オーストラリア	ドイツ	カナダ **
① 法的根拠	連邦上院インテリジェンス特別委員会 Senate Select Committee on Intelligence (SSCI)	議会インテリジェンス・保安委員会 The Intelligence and Security Committee of Parliament (ISC)	議会インテリジェンス・保安合同委員会 Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security (PJCS)	議会監督委員会 The Parliamentary Oversight Panel (PKGr.)	議員安全保障・インテリジェンス監督委員会 The National Security and Intelligence Review Committee of Parliamentarians (NSIRICP)
② 監督対象組織	・連邦上院決	・法律	・法律	・法律	・法律
③ 構成員・組織 独立した事務局	・IC機関全てが対象 ・構成員: 上院議員(15人) ・任命権者: 上院議長 ・委員数配分: 与党8人、野党7人 ・自前の事務局あり	・IC機関全てが対象 ・構成員: 上下院議員(2人) ・任命権者: 首相 ・自前の事務局あり	・IC機関全てが対象 ・構成員: 上下院議員(11人) ・任命権者: 議院 ・委員数配分: 党派の議席比率 ・自前の事務局あり	・IC機関全てが対象 ・構成員: 上下院議員 ・任命権者: 議院 ・議長は与野党1年交代 ・自前の事務局あり	・IC機関全てが対象 ・構成員: 上下院議員等(10人) ・任命権者: 総督(首相が指名) ・自前の事務局あり
④ 権限範囲	・個別案件含む活動全般 ・報告権(強制力なし) ・予算承認権、人事同意権	・個別案件含む活動全般 ・報告権(強制力なし)	・個別案件含む活動全般 ・報告権(強制力なし)	・個別案件含む活動全般 ・報告権(強制力なし)	・信用中の個別案件含まない 活動全般 ・報告権(強制力なし)
⑤ 会議の開催	・会期中2回/年度(慣例) ・原則として秘密会	・会期中2回/年度(慣例) ・原則として秘密会	・会期中2回/年度(慣例)	・最低でも月に1回 ・原則として秘密会	・適宜
⑥ 構成員の任期 身分保証	・任期制限なし ・非行等の理由ない罷免なし	・任期制限なし ・非行等の理由ない罷免なし	・任期制限なし ・非行等の理由ない罷免なし	・(不明)	・任期制限なし ・非行等の理由ない罷免なし
⑦ 内部告発/公益 通報の制度	・制度あり	・制度なし	・制度なし	・制度あり	・制度なし
⑧ 報告書等作成	・報告書等適宜作成 ・報告先: 上院	・年次報告書作成 ・報告先: 議会	・年次報告書作成 ・報告先: 議会	・会期中最低2回 ・報告先: 議会	・年次報告書作成 ・報告先: 首相
⑨ 機密への アクセス権限	・アクセスあり(個別案件含む) ・例外的なアクセス権の制限あり	・アクセスあり(個別案件含む) ・例外的なアクセス権の制限あり	・アクセスあり(個別案件含まず) ・例外的なアクセス権の制限あり	・アクセスあり(個別案件含む) ・例外的なアクセス権の制限あり	・アクセスあり(個別案件含む) ・例外的なアクセス権の制限あり

* 米国では連邦議会の上下両院にそれぞれそれぞれ委員会があるが、便宜上、上院の委員会についてのみ記載した。上下両院の制度は、細部に違いはあるものの大きな相違はない。

** カナダの NSIRICP は、法令上、「議会の委員会ではない」との位置付けになっている。
出典: Richardson and Gilmour. Intelligence and Security Oversight (2016), pp.43-128 及び各機関の公式HP掲載情報に基づき筆者作成。

かったと考えられる²³⁾。

(2) 現行制度のメリット

こうした限界はあるものの、実際の情報監視審査会の審議状況にかんがみると、当該制度は、国会側におけるインテリジェンス・リテラシー（知識、理解等）の向上に資するとともに、ひいては国会とICの相互信頼の醸成に一定の積極的な効果をもたらされている可能性がある。こうした動向は、将来的に日本の国会においてより包括的なICに対する民主的統制の制度を導入することがあるとすれば、そうした制度の導入・定着を容易にする効果があるとみられる。例えば米国においても、連邦議会のインテリジェンス問題の担当委員会は議員側にIC側の事情を「教育」する場になっている旨の指摘がみられる（Hastedt, 2017, pp. 717-721）。

第1に、現在の情報監視審査会制度は、監督権限の範囲が特定秘密保護制度の監視に限定されている点を除けば、欧米先進諸国における「議会によるICに対する民主的統制の機関」に相当近い組織・権限を既に備えていると評価し得る（図表4-1）。米国の制度には及ばないものの、その他の諸国の制度と比べても著しく劣るものではない。

第2に、これまでの情報監視審査会の活動実態をみると、IC構成機関のインテリジェンス業務に直接関係する事項の取り扱いも少なくない。例えば、審査会の審議においては、サードパーティールール、ニード・トゥ・ノウ原則を含めインテリジェンス業務に特有の業務慣行等に関する議論が行われており、審

²³⁾ 情報監視審査会の創設根拠である「国会法等の一部を改正する法律案」（第186国会衆第27号）の附則3条は「この法律の施行後、我が国が国際社会の中で我が国及び国民の安全を確保するために必要な海外の情報を収集することを目的とする行政機関が設置される場合には、国会における当該行政機関の監視の在り方について検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする」旨定めている。これは、同審査会が「議会によるICに対する民主的統制の機関」としては不完全である旨を一部の議員は立法当初から認識していた証左と考えられる。

査会からは政府（IC）に対してこれらの事項に関する意見や指摘も出されている（2（5）（イ）参照）また、審査会に提出・提示された特定秘密には、衛星画像情報、国際テロ・スパイ活動関連情報等 IC 構成機関のインテリジェンス業務に直接関係するものも含まれている（2（10）参照）。

第3に、インテリジェンス業務の特性にかんがみると、秘密会の原則を始めとする秘密保全のための各種制度（2（11）参照）は、議会による IC に対する民主的統制制度に不可欠の施策である。日本においては従来こうした制度は例外的にしか存在しなかったが、情報監視審査会制度の創設を機に初めて本格的に導入された。これらの諸制度は、包括的な IC に対する民主的統制の機関が将来的に導入されるとすれば、ほぼそのまま活用が可能とみられる。さらに、こうした制度の運用経験は、国会におけるインテリジェンス・リテラシーの向上にも資すると考えられる。

ただし、こうした積極的な評価には問題点も有る。例えば、衆参両院の情報監視審査会の各委員の実際の在任期間（2（7）（ロ）参照）は、効果的な監督の実施に必要なインテリジェンス・リテラシーの蓄積、IC 側との信頼の醸成等のためにはやや短いものに止まっている可能性がある²⁴⁾。また、議会側においては、インテリジェンスの問題に政治的な党派性を持ち込まないようにするリテラシーが求められると考えられる。

結論

本稿は、「2014年に創設された国会の衆参両院の情報監視審査会は『議会による IC に対する民主的統制の機関』としてどの程度有効に機能しているのか」との問題の分析・検証を試みた。同審査会の有する法的権限、創設からこれま

²⁴⁾ IC 構成機関側における人員の早期交代にも同様の問題があるとみられる（額賀福志郎・衆情審査会長の発言（『毎日新聞』2016年10月24日）；浜田靖一・衆情審査会長の発言（『毎日新聞』2019年4月22日）；『毎日新聞』2017年12月8日）。

での活動実態等に基づき米英等欧米先進諸国の類似の制度との比較分析を行った結果、現在の日本の制度は、米英等における類似の制度に比較して依然不十分であると考えられるとの結論を得た。一因として、同審査会に付与された法的権限が限定的であることがあり、その背景には、当該制度の創設の経緯が深く関係していると考えられる。ただし、同審査会の制度設計や2014年の創設以降の同審査会の活動の実態にかんがみると、国会におけるインテリジェンス・リテラシーの向上に資する点が認められるなど、将来的な「議会によるICに対する民主的統制の機関」の本格的な創設の準備として積極的に評価し得る点もみられる。

本稿には幾つかの限界もある。第1は、情報監視審査会の活動に関する評価基準の更なる精緻化の必要性である。第2は、情報監視審査会の秘密性及びその歴史が依然として比較的短いことから、その活動実態を十分に評価するには必ずしも十分なデータが得られていないことである。

こうした課題はあるものの、本稿は、情報監視審査会制度の現状に関して「議会によるICに対する民主的統制の機関」との観点から包括的な分析を加えた最初の研究である。日本におけるインテリジェンス機能、ひいては安全保障機能の今後の健全な拡充の在り方を検討する上で一定の意義を有すると考えられる。

参考文献（ネット上の資料の最終閲覧日は2022年1月1日）

- De Angelis, J., Rosenthal, R., & Buchner, B. (2016). *Civilian Oversight of Law Enforcement: Accessing the Evidence*. National Association for Civilian Oversight of Law Enforcement. https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/nacole/pages/161/attachments/original/1481727974/NACOLE_AccessingtheEvidence_Final.pdf?1481727974
- Defty, A. (2020). From committees of parliamentarians to parliamentary committees: comparing intelligence oversight reform in Australia, Canada,

- New Zealand and the UK. *Intelligence and National Security*, 35 (3): 367-384.
- Hastedt, G. (2017). The CIA and congressional oversight: learning and forgetting lessons. *Intelligence and National Security*, 32(6): 710-724.
- Kobayashi, Y. (2020). The Intelligence Community in Japan: Small Intelligence of Economic Superpower - Reform in Progress. In B. de Graaff (Ed.), *Intelligence Communities and Cultures in Asia and the Middle East: A Comprehensive Reference* (pp. 149-162). Lynne Rienne.
- Lowenthal, M. M. (2019). *Intelligence: From secrets to policy* (Eighth ed.). CQ press.
- Richardson, S., & Gilmour, N. (2016). *Intelligence and Security Oversight: An Annotated Bibliography and Comparative Analysis*. Palgrave Macmillan.
- Samuels, R. J. (2019). *Special Duty: A History of the Japanese Intelligence Community*. Cornell University Press.
- 兼原信克 (2021) 『安全保障戦略』 日本経済新聞出版本部
- 小林良樹 (2012) 「インテリジェンス・コミュニティに対する民主的統制の制度；政治的、歴史的、社会的文化の影響」『国際政治』 167 : 57-71頁
- 小林良樹 (2021) 『なぜ、インテリジェンスは必要なのか』 慶應義塾大学出版会
- 参議院情報監視審査会 (2016) 『平成27年 年次報告書』 <https://www.sangiin.go.jp/japanese/jyouhoukanshi/pdf/jyouhoukanshi201603h.pdf>
- 参議院情報監視審査会 (2017) 『平成28年 年次報告書』 <https://www.sangiin.go.jp/japanese/jyouhoukanshi/pdf/jyouhoukanshi201706h.pdf>
- 参議院情報監視審査会 (2018) 『平成29年 年次報告書』 <https://www.sangiin.go.jp/japanese/jyouhoukanshi/pdf/jyouhoukanshi201812h.pdf>
- 参議院情報監視審査会 (2019) 『年次報告書』 <https://www.sangiin.go.jp/japanese/jyouhoukanshi/pdf/jyouhoukanshi2019-12all.pdf>
- 参議院情報監視審査会 (2020) 『年次報告書』 <https://www.sangiin.go.jp/>

- japanese/jyouhoukanshi/pdf/jyouhoukanshi2020-11all.pdf
- 参議院情報監視審査会（2021）『年次報告書』 <https://www.sangiin.go.jp/japanese/jyouhoukanshi/pdf/jyouhoukanshi2021-12all.pdf>
- 衆議院情報監視審査会（2016）『平成27年 年次報告書』 https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2015annualreport.pdf/File/2015annualreport.pdf
- 衆議院情報監視審査会（2017）『平成28年 年次報告書』 https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2016annualreport.pdf/File/2016annualreport.pdf
- 衆議院情報監視審査会（2018）『平成29年 年次報告書』 https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2017annualreport.pdf/File/2017annualreport.pdf
- 衆議院情報監視審査会（2019）『平成30年 年次報告書』 https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2018annualreport.pdf/File/2018annualreport.pdf
- 衆議院情報監視審査会（2020）『令和元年 年次報告書』 https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2019annualreport.pdf/File/2019annualreport.pdf
- 衆議院情報監視審査会（2021）『令和2年 年次報告書』 https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/2020annualreport.pdf/File/2020annualreport.pdf
- 原田昌幸（2014）「法令解説 情報監視審査会の設置：国会法等の一部を改正する法律（平成26年法律第86号）平26・6・27公布（特定秘密保護法の施行の日から施行）」『時の法令』1964：36-41頁