

令和 6 年 6 月 7 日現在

機関番号：32682

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2020～2023

課題番号：20K01513

研究課題名（和文）安全と権利自由の両立 - インテリジェンス機関に対する民主的監視制度の研究

研究課題名（英文）Balancing Security and Human Rights: The Study of Democratic Oversight of Intelligence Community in Japan

研究代表者

小林 良樹 (Kobayashi, Yoshiki)

明治大学・ガバナンス研究科・特任教授

研究者番号：90596967

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,400,000円

研究成果の概要（和文）：日本におけるインテリジェンス機関に対する議会による統制に関し、衆参両院の情報監視審査会（2014年創設）に焦点を当て、その機能の有効性の分析・評価を試みた。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、将来のより本格的な制度創設の準備として積極的に評価し得る点もみられた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

各種の高度科学技術の発達を背景に、近年、日本のインテリジェンス機関（IC）はテロ対策やサイバーセキュリティ等の名目で権限・体制等の強化を図っている。しかし、世論の中にはこうした動向に対する懸念もある。かかる課題に対し、欧米諸国等ではインテリジェンス機関に対する監視機関の設置等により対処が図られている。今後、日本においても同種の制度の導入に向けた議論が高まる可能性もあるが、先行研究等は乏しい。こうした状況を踏まえ、本研究は「日本のICに対する民主的な監視制度の今後の具体的な在り方の解明」を目的とする。当該研究により、民主主義社会における「安全と権利自由の両立」の実現に貢献し得ることが期待される。

研究成果の概要（英文）：This study aimed to analyze the effectiveness of parliamentary oversight over the Intelligence Community (IC) in Japan, focusing on the Board of Oversight and Review of Specially Designated Secrets (BOR) established in 2014. This study conducted a comparative analysis of similar systems in the five major Western countries. Based on the analysis of the legal authority granted to the boards and their actual activities, the study concludes that Japan's current BOR system is still inadequate compared to similar systems in the other countries mentioned above. One of the reasons for this gap is the limited legal authority granted to the boards. However, based on the institutional design of the BOR system and its actual activities, some aspects can be evaluated positively, such as its contribution to the improvement of intelligence literacy in the Diet, which can help establish a more effective and comprehensive body for parliamentary democratic control over the IC in the future.

研究分野：政治学 国際関係論

キーワード：インテリジェンス 情報機関 民主的統制 アカウンタビリティ 安全保障

1. 研究開始当初の背景

(1) 学術的な背景

AI 技術等を始めとする各種の高度科学技術の発達は、今後の社会の発展に多くのメリットをもたらすとみられる。「安全の確保」の面においても、2020年の東京五輪等を控え、公安警察や内閣情報調査室等のインテリジェンス機関は、高性能街頭防犯カメラや顔認証システム等の高度科学技術を駆使し、国際テロ対策等の強化を図っている。また、サイバー空間に対するインテリジェンス機関の監視権限強化の可能性に関する議論も活発化している。他方で、そうした技術がインテリジェンス機関によって濫用されるならば、国民の「権利自由の確保」に対し深刻な打撃となる。こうしたことから、高度科学技術下の民主主義社会における「安全と権利自由の両立」の実現方策の解明は喫緊の課題となっている。

本課題に関し、欧米諸国等においては、法律学的アプローチ（インテリジェンス機関の権限の根拠を定める法令の制定・解釈等を通じた統制）に加えて政治学・行政学のアプローチ（インテリジェンス機関に対する監視機関の設置を通じた統制）による対処が図られている（例：米国の連邦上下両院の情報委員会、英国の国会情報保安委員会）。これに対し、日本においては、法律学的アプローチの議論は比較的活発であるものの、インテリジェンス機関に対する監視機関は未だ設置されておらず、関連の学術的議論も緒に就いたばかりである（次頁図参照）。欧米諸国等と日本の相違の背景には、「日本では戦後長期間インテリジェンス機関の活動が欧米諸国等に比べて小規模であり、当該機関に対する民主的統制の問題が欧米諸国等程には顕在化しなかった」という日本特有の情勢があったとみられる。しかし、今後日本においても、インテリジェンス機関の活動の拡大・権限等の強化等が更に進展する可能性がある。こうした場合、従来のような法律学的アプローチのみによる「安全と権利自由のバランス」の維持は困難となり、欧米諸国等と同種の監視機関の設置に向けた議論が高まる可能性がある。

(2) 先行研究（本件研究開始前の状況）

「インテリジェンス機関に対する民主的な監視機関の在り方」の問題に関し、米英等においては、監視機関の設置形態、権限範囲、構成員の属性等に関して様々な先行研究が蓄積されている（例：Richardson, S. and others ed. (2018); Leigh, I. and others ed. (2018); Walker, S. and others ed. (2019)）。これに対し日本においては、そもそも同種の制度が現時点では設置されていないこともあり、関連の先行研究は稀少である。そうした中、申請者自身のこれまでの研究において、(1) 日本においても米英等と同様のインテリジェンス機関に対する監視機関が早晚必要になるとみられるが、その具体的形態に関しては米英等の制度を参考にしつつも、日本特有の政治・社会文化等を考慮した上で検討されるべきであること、(2)（インテリジェンス機関の一つである）警察に対する監視機関である公安委員会制度が十分には機能していないこと）等が既に指摘されている。加えて、申請者は、現行の衆参両院における情報監視審査会（※同制度は、欧米等におけるインテリジェンス機関に対する監視機関とは異なるものであるが、将来の日本における監視制度の基盤になる可能性がある）に関して既に実態調査・研究を開始している。ただし、これらの先行研究は主に現状の不備に対する抽象的な指摘等に止まっており、更に踏み込んだ「今後日本において如何なる監視機関を構築すべきか」との具体的な問いは、今後解明を要する課題となっている。

(3) 学術的な「問い」

前記の状況を踏まえ、本研究の学術的な「問い」は「高度科学技術下の民主主義社会における『安全と権利自由の両立』を如何に実現するか」とした。すなわち、インテリジェンス機関による高度科学技術の利用が進む中での「安全の確保（インテリジェンス機関の権限強化）」と「権利自由の確保（インテリジェンス機関に対する民主的統制の強化）」の両立の実現こそが達成すべき理想であり、そうした理想を実現するための学術的かつ社会的に有用な解決策の解明が学術的な「問い」である。

2. 研究の目的

上記を達成するため、本研究は「日本のインテリジェンス機関に対する民主的な監視制度の今後の具体的な在り方の解明」を目的とした。具体的には「日本の政治・社会的背景等を踏まえた上での、望ましい設置形態、権限範囲、構成員の規模・属性等の解明」とした。

3. 研究の方法

本研究においては、「日本のインテリジェンス機関に対する民主的な監視制度の今後の具体的な在り方」の解明を図る。具体的には、今後日本に設置すべき監視機関に関し、①設置形態（位置付け）、②権限範囲、③構成員の属性・規模、等の解明を図った。

手法としては、こうした制度が比較的発展している米、英、加、豪等と日本の制度の比較分析を中心に実施する。このうち米国は西側先進国の中でも当該制度が最も発達している。また、英国、カナダ、豪州は議院内閣制に基づく政治体制であり、日本との比較分析により適していると考えられた。具体的には、以下の各課題の達成を図った。

(1) 課題 1 (2020-21 年度)

日本の情報監視審査会の実態把握、欧米諸国等におけるインテリジェンス機関に対する民主的監視機関の実態把握。

既に申請者が研究を開始している日本の情報監視審査会の実態把握を継続する。平行して、主に米、英、加、豪における関係制度の実態把握を行う。具体的に解明すべき論点として、各国関係機関の、①設置形態、②権限範囲、③構成員の属性、等の把握を試みる。

手法としては、①関係文献調査、②国内外の関係者（対象組織関係者、学術研究者等）に対する聞き取り調査（関係国への訪問を含む）、等を実施する。

(2) 課題 2 (2022 年度)

各国の制度の比較分析、日本の制度の具体的検討。

上記の調査結果の精査を踏まえ、日本における望ましい監視制度の在り方、すなわち、①設置形態は議会内委員会（米国型）か独立行政機関（英国型）か、②権限範囲は具体的オペレーションの監視まで含むか、③構成員に非議員の専門家を含むか、等について検討する。理論モデルとして、ローエンタルのモデル（Lownthal (2016)）等を参考とする。

暫定的な研究成果を米国の関係学会（米国国際関係学会（ISA）等）において発表する。

(3) 課題 3 (2023 年度) 個々の政策案の実現可能性の検証、研究成果の総括・報告

上記検討結果の日本における具体的な実効性、すなわち、①実務の現状との整合性、②予算・人員規模の妥当性、③政治的受容性、等を検証する。必要に応じ、国会の情報監視審査会、関係政府関係者等への聞き取り調査を再度実施する。最終的な研究成果を日米の関係学会（国際安全保障学会、ISA 等）において発表する他、同学会誌等へ投稿する。

4. 研究成果

(1) 総論

上記、課題の 1-3 のうち、1 及び 2 に関しては一定の成果を得ることができた。他方で、課題 3 に関しては、必ずしも十分な成果には達しなかった。背景として、研究実施期間がコロナ禍と重複し、海外出張等が当初の計画どおりには進まなかったことがある。

なお、達成した成果に関しては、複数の学術論文として発表したほか、国際学会を含む複数の学会において発表を行った（別記）。

(2) 研究結果の概要

日本におけるインテリジェンス・コミュニティ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・評価を試みた。具体的には、「国会の衆参両院の情報監視審査会は『議会によるインテリジェンス・コミュニティ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（図表 1 及び 2 参照）。

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「議会によるインテリジェンス・コミュニティ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。

本研究の限界としては、①課題の評価基準の更なる精緻化が必要であること、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。

図 1：日本の情報監視審査会の特徴（他の G7 諸国等の類似組織との比較）詳細

	日本	米国	英国	豪州	ドイツ
	衆参の情報監視審査会	連邦上院情報特別委員会 Senate Select Committee on Intelligence (SSCI)	議会情報保安委員会 The Intelligence and Security Committee of Parliament (ISC)	議会情報保安合同委員会 Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security	議会監督委員会 The Parliamentary Oversight Panel (PKGr)
法的根拠	○(法律)	▲(連邦上院決議)	○(法律)	○(法律)	○(法律)
監視対象組織	○(IC機関全てを含む特定秘密 取扱い機関全て)	○(IC機関全て)	○(IC機関全てに加え、国防省 及び内閣の情報活動)	○(IC機関全て)	○(IC機関全て)
構成員・組織 独立した事務局	各院議員(8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)	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)	上下院議員(8人) 任命権者:首相 ○(自前の事務局あり)	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)	上下院議員(人数の定めなし) 任命権者:議院 議長は与野党1年交代 ○(自前の事務局あり)
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)	○(任期制限なし) ○(非行等の理由ない罷免なし)	N/A
権限範囲	▲(特定秘密保護制度関連の 事項のみ) ○ 勧告権(強制力なし)	○(個別案件含む活動全般) ○ 勧告権(強制力なし) ○ 予算案審議権、人事同意権	○(個別案件含む活動全般) ○ 勧告権(強制力なし)	▲(個別案件含まない活動全般) ○ 勧告権(強制力なし)	○(個別案件含む活動全般) ○ 勧告権(強制力なし)
会議の開催	会期中平均2-3週に1回(慣例) 原則として秘密会	会期中週2回程度(慣例) 原則として秘密会	会期中週1回程度(慣例) 原則として秘密会	会期中週1回程度(慣例)	最低3か月に1回 原則として秘密会
告発制度・ 内部通報制度	▲(制度なし)	○(制度あり)	▲(制度なし)	▲(制度なし)	▲(制度なし)
報告書等作成	○(年次報告書作成) 報告先:議院議長	○(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
機密への アクセス権限	○(あり、個別案件含む) 例外あり	○(あり、個別案件含む) 例外あり	○(あり、個別案件含む) 例外あり	▲(あり、個別案件含まず) 例外あり	○(あり、個別案件含む) 例外あり

図 2：日本の情報監視審査会の特徴（他の G7 諸国等の類似組織との比較）まとめ

創設の時期 創設の背景	<ul style="list-style-type: none"> 2014年12月創設（国会法等の一部改正による） 前年の特定秘密保護法成立の「副産物」として発足
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 任命権者：各議員 委員数配分：党派の議席比率 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 告発制度・ 内部通報制度	△ <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） ▲ <ul style="list-style-type: none"> （※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。

(引用文献)
 小林良樹「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」『ガバナンス研究』18号、2022年、43-71頁。
 小林良樹『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、2021年）。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計9件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 6件）

1. 著者名 小林良樹	4. 巻 20
2. 論文標題 情報戦とインテリジェンスの関係：インテリジェンス研究の視点からの考察	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 ガバナンス研究	6. 最初と最後の頁 87-113
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 小林良樹	4. 巻 80
2. 論文標題 インテリジェンス組織構築に何が必要か	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 外交	6. 最初と最後の頁 66-71
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 Kobayashi Yoshiki	4. 巻 38
2. 論文標題 Integrating Japan's Intelligence Community: analyzing the effectiveness of the Director of Cabinet Intelligence as a coordinating body	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 Intelligence and National Security	6. 最初と最後の頁 1151 ~ 1170
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.1080/02684527.2023.2228044	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 Yoshiki Kobayashi	4. 巻 8
2. 論文標題 Re-assessing the Organizational Characteristics of Japan's Intelligence Community and Its Social and Political Backgrounds	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 Meiji Journal of Governance Studies	6. 最初と最後の頁 1-20
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 小林良樹	4. 巻 19
2. 論文標題 インテリジェンス組織に対する国民の認識：米英加における世論調査の結果分析	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 ガバナンス研究	6. 最初と最後の頁 57-97
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 Yoshiki Kobayashi	4. 巻 7
2. 論文標題 Characteristics of Terrorism Prevention Measures in Japan: An Integrated Framework of Causation and Opportunity Theories	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 Meiji Journal of Governance Studies	6. 最初と最後の頁 37-51
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 小林良樹	4. 巻 18
2. 論文標題 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	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 ガバナンス研究	6. 最初と最後の頁 43-71
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 小林良樹	4. 巻 8
2. 論文標題 [研究ノート] 都道府県警本部長による対外説明の意義 基本的な諸概念（アカウンタビリティ、説明責任、正統性、信頼）の整理	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 社会安全・警察学	6. 最初と最後の頁 95-123
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 小林良樹	4. 巻 5
2. 論文標題 Assessing Police Oversight and the Complaint Review System in Japan	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 Meiji Journal of Governance Studies	6. 最初と最後の頁 15-28
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

[学会発表] 計27件 (うち招待講演 17件 / うち国際学会 9件)

1. 発表者名 Yoshiki Kobayashi
2. 発表標題 Evaluating Japan's Intelligence Community Integration - Is the CIRO (Cabinet Intelligence and Research Office) functioning well?
3. 学会等名 International Studies Association 2023 Annual Convention (Montreal, Canada) (国際学会)
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 Yoshiki Kobayashi
2. 発表標題 Re-examining Japan's Modern Terrorism History - An Analysis Based on the "Four Waves" Framework
3. 学会等名 American Society of Criminology 2022 Annual Meeting (Atlanta, USA) (国際学会)
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 Yoshiki Kobayashi
2. 発表標題 Balancing Counterterrorism and Civil Liberties in Japan - Accessing Japan's Parliamentary Intelligence Oversight System
3. 学会等名 American Society of Criminology 2022 Annual Meeting (Atlanta, USA) (国際学会)
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 Yoshiki Kobayashi
2. 発表標題 Assessing the Characteristics of Japan's Intelligence Function and Its Cultural Background
3. 学会等名 International Studies Association 2022 Annual Convention (国際学会)
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 Yoshiki Kobayashi
2. 発表標題 Assessing Right-Wing Terror Threats in Japan - Comparative Analysis between Japan and the United States
3. 学会等名 The 12th Annual Asian Criminological Society Conference (国際学会)
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 Yoshiki Kobayashi
2. 発表標題 Balancing Counterterrorism and Civil Liberties in Japan - Accessing Japan's Parliamentary Intelligence
3. 学会等名 The 12th Annual Asian Criminological Society Conference (国際学会)
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 Yoshiki Kobayashi
2. 発表標題 Assessing the Parliamentary Intelligence Oversight system in Japan - Current Situation and Challenges after the Olympic Games
3. 学会等名 International Studies Association 2021 Annual Convention (国際学会)
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 Yoshiki Kobayashi
2. 発表標題 Assessing Right-Wing Terror Threats in Japan - Comparative Analysis between Japan and the United States
3. 学会等名 International Studies Association 2021 Annual Convention (国際学会)
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 小林良樹
2. 発表標題 国会の情報監視審査会の創設から 6 年 インテリジェンス機関に対する議会統制機能の評価
3. 学会等名 国際安全保障学会 2020年度年次大会
4. 発表年 2020年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 小林 良樹	4. 発行年 2021年
2. 出版社 慶應義塾大学出版会	5. 総ページ数 384
3. 書名 なぜ、インテリジェンスは必要なのか	

1. 著者名 Bob de Graaff (ed.)	4. 発行年 2020年
2. 出版社 Lynne Rienner Publishers	5. 総ページ数 505
3. 書名 Intelligence Communities and Cultures in Asia and the Middle East: A Comprehensive Reference	

〔産業財産権〕

〔その他〕

第204回国会 参議院 情報監視審査会 令和3年4月28日
<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=120414541X00520210428>

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------