

第1回 PAC政策シミュレーション 「パキスタン危機」報告書



2009年8月7日

キヤノングローバル戦略研究所

The Canon Institute for Global Studies

外交安全保障グループ

Executive Summary

日本の外交・安全保障政策は、中長期的なビジョンの策定や共有に欠け、また政治家と官僚とのインターフェイスの欠如もあり、政策はタイミング良く立案・実施されていない。こうした現状を少しでも改善し、国家に求められる適切な外交安保政策を立案・実施するためには、日本型「政治任用制度」を導入する必要があるのではないだろうか。こうした問題意識の下、「PAC 道場」は将来の政治任用候補者(Political Appointee Candidates: PAC)を公募した上で、彼らを政策シミュレーション(可能な限り現実の政策決定過程に近いヴァーチャルリアリティ)の中で徹底的に鍛え、一人前の政治任用スタッフ候補として養成することを目的として始まった。

2009年7月4-5日、キャノングローバル戦略研究所は「パキスタン危機」をテーマに第1回政策シミュレーションを実施した。このシミュレーションの主目的はPACの養成だが、専門家同士による危機の際の政策オプション蓄積という側面もある。今回は、PAC、研究者、ジャーナリスト、現役官僚に加え、米国防省・国防大学関係者など約60名が日本・首相官邸、日本・内閣官房、日本・外務省、日本・防衛省、米国・ホワイトハウス、米国・国務省、米国・国防省、中国、ロシア、インド、パキスタン、イラン、アラブ連盟、メディアの各チームに分かれて、政策シミュレーションを実施した。

第1日午後1時過ぎ、冒頭、米国国内における化学テロ未遂事件、パキスタンにおける軍部クーデター、核兵器の紛失疑惑といった想定に基づく架空のニュースビデオが上映され、シミュレーションが開始された。ビデオ上映後は各チーム同士で協議・交渉等が行われた。19時頃からは、日本を議長国として国際連合安全保障理事会が開催され、決議採択を目指して深夜遅くまで議論が続いたものの、結局、決議は不採択となった。翌朝、「パキスタン危機」における日本政府の対応を中心として、与野党党首討論が開催された。全シミュレーション終了後、シミュレーションのレビューが実施された。

今回の「パキスタン危機」シミュレーションでは、現実に近いヴァーチャルリアリティの中でPACを訓練できただけでなく、日本にとっての外交政策上の示唆も多く得られた。

第一に、パキスタンで核兵器紛失事態が発生した場合の日本政府のとりうる措置(また困難な措置)を想定することができた。シミュレーションの中で日本政府が実際にとった措置は、①不拡散目的の無償援助、②邦人救助のための政府専用機派遣、③パキスタン周辺国への不拡散専門家・警察等の文民の派遣、④洋上検査活動、⑤国際社会の世論形成であった。また、検討はされたが、実施されなかった措置として、①米国との「共同洋上検査活動」、②自衛隊を中心とする医療チームの派遣、③陸上自衛隊の派遣等があった。

第二に、今回のシミュレーションでは、日本外交のとりうる選択肢が日本の制度や組織のあり方に大きく制約されることがた。具体的には、①日本政府の対外行動が国内(省内)的評価を得ることに重点を置かれ、国際危機の回避や秩序の形成に果たした役割は限定的であった、②法的・制度的制約に「どこまで適合的か」という尺度で多くの政策立案・調整がなされ、決定に至るスピードが遅かった、③国際社会からみた日本のレジリエンスは低かった等、多くの教訓が得られた。

PACメンバーによるレビューでは①減点評価では官僚組織は効果的に動かない、②国際社会は日本の言葉ではなく、行動に着目して判断している、③国際社会の「空気」を読む、④日本が中立的立場に立っていることを利用する余地はある、⑤己(自己のパワー)を知る、⑥政治主導の実現は最終的には人間同士の(良い意味での)ぶつかり合いの結果であるなど政治と行政の狭間における「政治任用スタッフ」の役割についても多くの示唆が得られた。

目次

Executive Summary.....	1
1. 外交安保分野の政治任用スタッフ候補を養成する「PAC 道場」とは何か.....	3
2. 第 1 回 PAC 政策シミュレーションの概要 —「パキスタン危機」—	4
(1) 第 1 回 PAC 政策シミュレーションの概要	4
(2) 第 1 回 PAC 政策シミュレーションのシナリオ・状況の想定	5
3. 第 1 回 PAC 政策シミュレーション進行の概要(各国別)	6
日本チーム	6
米国チーム	6
インドチーム	6
イランチーム	6
ロシアチーム	7
中国チーム	7
アラブ連盟チーム	7
パキスタンチーム	7
メディア(日本の新聞社)チーム	8
4. 「パキスタン危機」と日本:政策シミュレーションの教訓.....	9
【シミュレーションで実際にとられた措置】	9
【検討はされたが、実施されなかった措置】	9
5. 政策決定と組織:PAC として学んだ教訓.....	10
減点評価では官僚組織は効果的に動かない	10
国際社会は日本の言葉ではなく、行動に着目して判断している	10
国際社会の問題意識・緊迫感を共有する	10
日本が中立的立場に立っていることを利用する余地はある	11
政治主導の実現は最終的には人間同士の(良い意味での)ぶつかり合いの結果である	11
巻末資料:第 1 回 PAC 政策シミュレーションの想定	12

1. 外交安保分野の政治任用スタッフ候補を養成する「PAC 道場」とは何か

キャノングローバル戦略研究所の外交・安全保障グループは、2009年6月より「PAC 道場」(外交安保分野における政策エキスパート育成の場・フォーラム)を設立いたしました。PAC とは、政治任用候補者 (Political Appointee Candidates) の頭文字をとって勝手に作った造語です。

最近、日本の政治家は難しい政治決断を回避して官僚バッシングばかり、官僚たちも政治家と政策と一緒に作るのが恐ろしくて逃げ回ってばかりではないでしょうか。両者をつなぐインターフェイスが欠如しているため、正しい政策がタイミング良く立案・実施されていないように思います。

こうした現状を少しでも改善し、国家に求められる適切な外交安保政策を立案・実施するためには、そろそろ日本にも日本型の「政治任用制度」を導入する必要があるのではないかというのが、私たちの問題意識です。

かかる見地から、PAC 道場では将来の政治任用候補者 (Political Appointee Candidates) を 10 名程度公募した上で、彼らを政策シミュレーション (war-gaming 可能な限り現実の政策決定過程に近いヴァーチャルリアリティ) の中で徹底的に鍛え、2 年ほどかけて一人前の政治任用スタッフ候補として養成したいと考えています。すでに第1期 PAC 募集では民間企業、学界、シンクタンク等から様々なバックグラウンドの若手が応募し、内 11 名が選考を経て参加しています。

「PAC 道場」の鍛えの場は「政策シミュレーション」です。今回は第1回のシミュレーションを 2009 年 7 月 4 日～5 日にパキスタンでの危機発生という想定の下、1 泊 2 日で実施しました。形式は完全匿名、チャタム・ハウス・ルールで、都内のキャノンの研修施設です。その後もこの種のシミュレーションを年 4 回の予定で実施いたします。

勿論、日本で今後政治任用制度が根付くか否かは大きな冒険ですが、幸い、米国防省・国防大学の友人たちも協力してくれることになりました。「我こそはこの大冒険の主人公だ」と思う方がおられたら、是非ともこの企画に協力して頂きたいと思っています。

また、誤解のないように予め申し上げておくべきことがあります。それはこの PAC 道場が官僚組織に挑戦したり、これを代替しようとするものではないことです。

政治任用スタッフまたは PAC の目的は、政治と行政のインターフェイスとして働き、政治家とともに政治的責任を自らとる、言い換えれば、官僚を政治的責任から守ることにより、官僚組織が本来持っている政策立案実施機能を再活性化させることです。

外交・安全保障グループ 研究主幹
宮家 邦彦

2. 第1回 PAC 政策シミュレーションの概要 –「パキスタン危機」–

(1) 第1回 PAC 政策シミュレーションの概要

日時: 2009年7月4日(土)–5日(日)
テーマ: パキスタン危機
主催: キャノングローバル戦略研究所
コントローラー: 宮家邦彦(同研究所外交安全保障チーム・研究主幹)

- PAC、研究者、ジャーナリスト、現役官僚に加え、米国防省・国防大学関係者など約60名が次のチーム(括弧内は役職)に分かれて、政策シミュレーションを実施した。

- ◇ 日本・首相官邸チーム(総理、秘書官・政務)
- ◇ 日本・内閣官房チーム(官房長官、秘書官・政務、秘書官・事務)
- ◇ 日本・外務省チーム(外務大臣、大臣秘書官、担当局長、担当課長)
- ◇ 日本・防衛省(防衛大臣、大臣秘書官、担当局長、担当課長、統幕僚長)
- ◇ 米国・ホワイトハウスチーム(大統領、NSC補佐官、NSC特別補佐官、NSC担当部長)
- ◇ 米国・国務省チーム(国務長官、国務次官補)
- ◇ 米国・国防省チーム(国防長官、国防次官補、JCS議長)
- ◇ 中国チーム(総書記、國務院総理、対外連絡部長)
- ◇ ロシアチーム(大統領、外相、国防相)
- ◇ インドチーム(首相、外相、国防相)
- ◇ パキスタンチーム(大統領、外相、国防相、ISI長官)
- ◇ イランチーム(最高指導者、大統領、革命ガード司令官)
- ◇ アラブ連盟チーム(サウジアラビア、エジプト、シリア、事務局長)
- ◇ メディアチーム(主筆[兼野党党首]、政治部長、キャップ×2名)

- 政策シミュレーションの進行

7月4日(土)	13:30	シミュレーション開始。パキスタン危機関連のニュースビデオ2本を上映後、各チーム同士で協議・交渉等を実施。
	15:00	関係国が記者会見を実施。
	19:00	安保理会議が招集。
	21:00	宿泊棟に移動し、小休止の後、シミュレーションを再開。
	00:45	安保理決議不採択で1日目終了。
7月5日(日)	08:30	引き続き、シミュレーションを実施。
	09:10	党首討論開始、その後衆議院選挙。
	09:40	シミュレーション終了、レビュー。
	11:00	解散

(2) 第1回 PAC 政策シミュレーションのシナリオ・状況の想定

* 巻末資料に具体的な想定を記載

- 201X年・米国時間7月3日午後8時前(日本時間4日午前9時前)、米国ペンシルベニア州ピッツバーグ市内にある多目的施設で、大量の爆弾を積んだとみられる大型バンがアリーナに突入を試みた。アリーナ警備員がバンに発砲し車両は横転、爆発をまぬがれた。バンからは異臭を放つ液体が流出、地元警察は化学防護・検査部隊の出動を要請した。



- 201X年・パキスタン時間7月5日午前2時30分ごろ(日本時間5日午前6時30分ごろ)、パキスタン・カーン大統領が大統領公邸で就寝中に射殺され、その他数名の閣僚も武装グループに身柄を拘束され、消息不明。
- 午前3時36分ごろパキスタン国営放送はサリーム陸軍副参謀総長の談話「パキスタンに真に国民の意思が反映された政府ができるまで、我々が国内の治安を維持する」を発表。同副参謀長は、かつてムシャラフ元大統領の側近の一人。今回のクーデターには、軍の主流派ではないイスラム過激派に近い数十名の将校が参加しているとの情報もある。
- 未確認情報として、パキスタン国軍が管理している核兵器の一部が、アフガニスタンの国境に近い地域で所在が不明となっている。



- オサマ・ビン・ラーディンは、パキスタンから流出した核兵器を取得したことを宣言。米国やその同盟国に対して、核攻撃を実施することを宣言。
- パキスタンのある港から、核関連物質を積載している可能性のある船舶が出発し、インド洋を西向きに航行していることが確認された。

【問題の所在と主要な争点】

パキスタン政府の正統性・クーデターへの対応

大統領の射殺・閣僚の身柄拘束を伴うクーデターの発生と、その後のパキスタン陸軍一派による権力の掌握状況をどのように分析し、いかなる対応をとるか。

- 米軍がすでに展開しているアフガニスタン・パキスタン国境付近(FATA 地域)での軍事ミッションに対して、どのような対応をとるか。

パキスタンにおける所在不明な核兵器への対応

- パキスタン国軍が管理している核兵器の一部が所在不明となった状況について、どのような事態の展開の可能性を想定しうるか。
- テロリストが核兵器を取得した可能性、核関連物質が洋上で運搬されている可能性に対して、いかなる対応をするべきか

3. 第1回 PAC 政策シミュレーション進行の概要(各国別)

(以下は PAC レビューを下に、各国の政策目標・手段・達成度などをまとめたもの)

日本チーム

日本では総理が「日本として顔の見える政策を実施する」との大方針を示し、①日本国民の安全を確保するための措置、②国際社会で評価される実質的な貢献策、という優先順位で政策が立案された。日本は安保理議長国であったため、安保理の早期招集を目指したが、自国の影響力・プレゼンスを示すための具体策(タマ作り)にこだわりすぎて安保理招集が遅れた。目玉のオプションとして考えていた米国との「共同洋上検査活動」については、意外にも米国側に拒否されてしまった。

結果的に、日本の独自策としては、①不拡散目的の無償援助(アフガニスタンとインドへの国境警備のための経済支援)、②不拡散のための装備の提供(対インド)、③パキスタン周辺国への不拡散専門家・警察等の文民の派遣(PKO 法に基づく)、④インド洋での補給支援活動の継続・拡大、⑤邦人救助のための政府専用機のインド派遣、が打ち出された。安保理が招集されると、米国案を基に決議案を作成し、各国に持ち回って調整した。結局、決議案は否決されたが、政府のイニシアティブで洋上検査活動法を制定し、護衛艦、補給艦、哨戒機などを現地に派遣した。

米国チーム

米国は、大統領を中心とするスタッフ会議において「むやみに解決策の策定を急がず、事態をよく把握する」との大方針を大統領が決定し、①事態の沈静化、②周辺諸国等の動揺の押さえ込み、③核兵器の海上流出に対処するための多国間努力(安保理決議の採択)を軸に政策を組み立てた。①および②については対パキスタン外交、インド外交が成功したが、③については組織がバラバラに対ロシア・中国外交に取り組んだこともあって失敗に終わった。また、多少タイミングを失ってはいたが、首脳外交も行った。

大統領が外交重視の方針を打ち出したことにより、国務省を中心とした各国との情報共有は顕著に進展していったが、国防総省の提案した米哨戒艇の展開や、日本・インドから提案のあった共同洋上検査活動等については、提案が却下されることとなった。次第に米国内の政策調整の焦点は NSC と国務省が中心となり、国防総省に疎外感がみられ不満が蓄積していった。その結果、危機の事態展開に応じて各省庁が政策調整することが困難になり、いよいよ軍事オプションが必要なときに国防総省がそっぽを向きかねないほど摩擦が表面化する場面もあった。他方で、国連安保理の開催に際しては、議長国の日本を助け、各国に安保理決議案の根回しを行うなど、多国間外交の中心的役割を果たした。

インドチーム

インドは外交上パキスタンを刺激せず、また挑発行為に乗らず、水面下で軍の配備を進め有事に備えた。このために、パキスタン新政府の対印認識の把握に努め、同国への強い非難を避けつつ、各国と協調する一方で、独自に印パ国境の封鎖や軍備増強を行った。特に、①エスカレーションを避けたい、②インドからの先制攻撃はしない、③多国間協調の枠組みによる解決をめざす、④核兵器紛失の真偽の確認を行うとの立場を明確にした。また、米国と日本に対してミサイル防衛システムを搭載したイージス艦派遣等の協力を依頼し、また、情報をマスコミに流すことによって危機意識を表明した。

イランチーム

イランは、①領土保全、安全保障の確保、②周辺地域における秩序の安定化、③米国主導の下での地

域秩序の確立阻止を政策目標としつつも、パキスタン新政府の姿勢如何では米国による介入を黙認せざるを得ないと考えた。しかし、結果的には、パキスタンの新政府が反イラン的ではないと判断し、米国主導型秩序の確立阻止を目指して行動した。

具体的には、①国内・国境の不安定化を阻止するため、内陸部及びペルシア湾において演習実施の報を流し、②周辺地域の秩序の回復、安定化のために、パキスタンとその周辺国による多国間交渉の枠組みを用いた。このため、ロシア・中国・インドに対して上海協力機構を活用し、地域関係国が自主的に秩序回復を図るべきであると説いた。また、イラン、パキスタン、アフガニスタンの3カ国による首脳会談を行い、秩序回復のために協力することとした。さらに、イランの革命防衛隊司令官とパキスタン ISI 長官との間で対話のチャンネルを開いた。国連安保理が開かれると、国連憲章第7章の下での船舶検査行動を阻止することに注力した。

ロシアチーム

ロシアは、パキスタン危機が自国の安全保障を即時・直接的に脅かすわけではなかったため、他国から要請を求められた場合にのみ多国間の枠組みのなかで外交手段をとり、自国のプレゼンスを発揮しようとした。ただし、CIS 地域の国境警備、偵察を強化し、過激派集団が核兵器を保有して CIS 地域に入ろうとしたときは、ピンポイントで攻撃することを想定し、準備した。問題が安保理に持ち込まれると、日本が作成した決議案に賛成するような態度を見せつつも、最終的にはパキスタン政府の正統性に関する議論が尽くされていないという理由で拒否権を発動することにより自国の存在感を誇示した。

中国チーム

中国は対応に当たって「上位理念」として①経済建設に有利な国際環境確保、②国内の統一安定を、まず設定し、これに立脚して、政策目標に、①パキスタンからの核拡散防止、②米国、日本との良好な関係の維持、③国内ウイグル独立派への影響遮断を据えた。そのうえで、具体的な政策として、①パキスタン軍事政権との良好な関係をテコに核拡散防止を働き掛け(中パ首脳会談、外相会談、国連安保理決議など)、②米国、日本への友好的メッセージの発信(日本首相の訪中歓迎、米国内テロへの迅速な非難など)、③国内ウイグル独立派への影響遮断(大規模演習の実施など)を推進した。

アラブ連盟チーム

アラブ連盟は、自らがパキスタンのテロリストと同一視されないことを最重要課題とし、可能な協力は惜しまないことを交渉各国に対し約束した。また、連盟に影響がない限り静観するという対応方針をとった。しかし、事態に進展がないことをみたサウジアラビアが各国に安保理開催を求めて独自交渉を実施したため、アラブ連盟内は内部での政策協調を図った。それでも、連盟としてまとまることはできず、組織の限界が感じられた。

パキスタンチーム

パキスタンチームの設定した目標は、①クーデター政権の正統性を国際社会に認知させる、②紛失したとされる核兵器を確保する、③パキスタン国内の治安を回復する、④周辺国との混乱を回避する、⑤パキスタンに有利な国際環境の醸成することにあつた。シミュレーションの安保理決議案は、パキスタンの国益に合致していなかったため、不採択であったことは目的達成だった。

メディア（日本の新聞社）チーム

メディアは、①核兵器の行方、②邦人保護、③安保理開催と決議の方向性について、米国、日本、パキスタン、中国を中心にぶら下がり取材、アポ取材、突撃取材を行い、各国からリークも活用しつつ、幅広く各国の政策情報を入手した。しかし、各国は事実関係の把握に追われ、方針も決まらないという印象もあったため、発せられる言葉だけでなく、顔つき、目線、雰囲気などにも気を配りながら取材した。ただし、安保理開催以降は取材対象を十分に絞り込めなかった。

4. 「パキスタン危機」と日本:政策シミュレーションから得られた教訓

今回の政策シミュレーションを実施したことにより、パキスタンで核兵器紛失のような危機が発生した場合に日本政府がどのような措置をとり得るか、どのような措置は困難かについて、多くの教訓が得られた。しかし、同時に明らかになったのは、危機時における日本の対応は、日本の制度や国家戦略のあり方に大きく制約を受けるという事実である。今回の政策シミュレーションを通じて、パキスタン核危機において日本政府のとり得る措置として、次のようなものがあることが明らかになった。

【シミュレーションで実際にとられた措置】

- ① 不拡散目的の無償援助（アフガニスタンとインドへの国境警備のための経済支援）
- ② 邦人救助のための政府専用機のインド派遣＋不拡散のための装備の提供（対インド）—パキスタン国内情勢が不安定なため、インドの空港を拠点として必要な場合の邦人救助に備えることとした。また、外務省から「経済パッケージの一環として自衛隊の活動を組み込む」との方針が示されたのを受け、邦人救助のための政府専用機で支援物資を輸送した。
- ③ パキスタン周辺国への不拡散専門家・警察等の文民の派遣（PKO 法に基づく。こうした目的での文民の派遣は日本初）
- ④ 洋上検査活動—パキスタン国内から流出した核兵器の流出阻止のために陸上部隊を派遣することは困難と考え、インド洋上での OEF-MIO（海上阻止行動）に従事する艦船への補給支援活動の範囲を拡大し、新たに補給艦・護衛艦を派遣した。法案の作成は防衛省が中心となって行い、極めて迅速に法案ができた（法案作りは日本の役人の特技）。ただ、シミュレーションでは、安保理決議もないのに、これがスムーズに立法されたのは多少、非現実的であった（現状では自衛隊を海外派遣するための一般法が整備されていないため、一刻を争う危機においては致命的な問題となりうる）。具体的には、イージス護衛艦（BMD 非搭載型）×1、護衛艦×1、補給艦×1、P-3C×数機を派遣した。
- ⑤ 国際社会の世論形成—核兵器の確保に国際社会全体で取り組めるように世論形成するためのもの。特に、日本や多国間による行動が安保理決議を必要とする場合には、これは極めて重要になる。但し、シミュレーションでは議論がもつれたため、むしろ日本や米国の行動の制約が増えてしまった（1999年のコソボ紛争における NATO の懸念が現実のものとなった）。また、各国から賛成を得るために各種のインセンティブを与える必要がある場合には、援助の提供などを行うこともある。

【検討はされたが、実施されなかった措置】

- ① 米国との「共同洋上検査活動」—パキスタンから流出した核兵器を海上で確保するためのもの。但し、日本の作戦行動に制約が多すぎる場合や政策決定に時間がかかりすぎる場合は、米国が日本を足手まといになると考える可能性はある。シミュレーションでは、米国がそのような観点から、「日本の協力は不要」との意向を伝えてきた。その意味でも、平時から各種の行動を想定して軍同士の共同行動の準備をしておく必要、また、必要な法制を整えておく必要がある。

- ② 自衛隊を中心とする医療チームの派遣—核が実際に使用されるという万が一の事態に備え、被爆対処を行うもの。シミュレーションでは防衛省が危険地域への隊員の派遣（事前・事後とも）に消極的であった。ここでは、「国民（＝自衛官）の安全確保」と「国際社会における評価」の間のジレンマがあった。結局、政府は前者を優先して、自衛官を派遣しなかった。
- ③ 陸上自衛隊の活動—憲法上の制約のため困難であり、実施されなかった。

5. 政策決定と組織：PAC として学んだ教訓

減点評価では官僚組織は効果的に動かない

今回のシミュレーションで、改めて減点評価では官僚組織は効果的に動かないことが明らかになった。例えば、防衛省担当の PAC は、「防衛省から動く『自衛隊が海外に出たがっている』などの批判を受けるから、とりあえず官邸から言われるまでは動かないでおこう」という待ちの姿勢になってしまったという。

しかし、同 PAC は「防衛大臣に憲法解釈の変更に踏み込むよう総理にそっと申し入れてもらうなど、積極的に自衛隊の活動を『拡大』できるよう」努力をすべきであったとも述べており、積極的な行動が評価される制度になっていれば、組織がより積極的なイニシアティブをとる可能性があったことを示唆している。

国際社会は日本の言葉ではなく、行動に着目して判断している

「日本は国際社会で発信力が弱く、しばしば誤解されている」とする意見が多く、そのため、「対外発信をしっかりとすべき」との見解がしばしば表明される。この見解はある程度事実であるが、より本質的には、日本は実際の行動によって評価を得ることを重視すべきであろう。

今回のシミュレーションでは、国際的な危機管理行動に際して、日本への期待は高くなかった。諸外国から「危機対応において日本との調整は必要なしと判断された」、「連絡が頻繁な一方で、独自の提案を出してこない。また、提案がでてきてもタイミングが遅く、既に新しい状況では意味をなしていなかった」、「行動様式があまりにも明白だったため、緊張感を持って接すべきパートナーという印象が得られなかった」などの、いささか辛辣な見解が表明された。

国際社会の問題意識・緊迫感を共有する

防衛省担当の PAC は、他国を担当した PAC の意見を聞き、「ああ、諸外国は外交の論理で動いていたんだな」、「防衛省は国内の論理で動いていた」と感想を述べた。実際、防衛省は大臣あるいは局長の訪米も検討したが、「外務省に断りなく行くとうるさいし、何も手土産なしに行くのはどうか」などと考え、結局は見送った。また、日本について、「メディア報道・交渉共に、既に周知の事実を改めて大提案かの如く発表し、外交世界のダイナミズムから離れていたように思われる」との意見もあった。

日本チームは、必死になって国際社会に対する「顔の見える外交」を展開しようと苦心し、現法律・制度の枠内でできることのリストを検討し、「日本のできること」を各国にアピールして回っていたのだが、残念ながら国際社会の問題意識からは乖離し、かつ日本に最も求められていた役割

(安全保障理事会の開催)についての行動が致命的に遅れた。「日本のできること」を追求する問題意識を是とせず、国際社会の危機管理に主体的に加わる「秩序形成型」の思考がなければ、重要なプレーヤーになることはできないとの感想もあった。

日本が中立的立場に立っていることを利用する余地はある

明確な政策理念や目標をもたないことは国際社会ではマイナスも多い。ただ、明確な政策理念や目標をもたないことは、日本が中立的立場に立っていることも意味する。したがって、こうした立場を外交上利用する余地もある。

逆に、米国との緊密な政策調整は重要だが、副作用もある。例えば、今回のシミュレーションでは、「国連の決議案が事前に提示された際、その内容が、アメリカから提示されたものと酷似していたため、結局日本の調整相手はアメリカだけであり、対米調整さえ行えば国際社会のコンセンサスを取れたと思っているのではないかとの印象を受けた」との見解も表明された。

政治主導の実現は最終的には人間同士の（良い意味での）ぶつかり合いの結果である

PAC 道場は政治任用スタッフの候補者を養成するための場であるが、今回のシミュレーションで、政治主導の実現は最終的には人間同士の（良い意味での）ぶつかり合いの結果であることが明らかになった。PAC からは、官僚との共同作業について、「官僚の皆さんは大変優秀なので、政治家および政治任用スタッフが何も言わなくてもどんどん事務的に進めてくれる」、「こうしたプロセスに関与するかということと、大臣の意向（たとえば現場が抵抗しても自衛隊を出したいなど）を実現するために、説明・調整する能力が必要」との見解が示された。また、同様に、「すこしでも政治がリーダーシップの発揮を意識しないと、すぐに事務方主導のモーメンタムを制御できなくなる傾向を感じた」、「日本の官僚（あるいは今回、参加してくださった方々）が極めて活動的で能力が高い、仕事が速いことを意味するが、一瞬の油断で政治主導が吹き飛んでしまう危うさを感じた」などの意見も表明された。

ほとんどの場合、政治任用スタッフは「部外者」である。このため、特に最初のうちは官僚的な動きの早さについていくのは至難の業であろう。今後の PAC 道場では引き続き、政治任用スタッフとして、良い意味で政治家や官僚とぶつかり合う術を学んでもらいたいと考えている。

巻末資料: 第 1 回 PAC 政策シミュレーションの想定

ニュースビデオ 1 ピッツバーグ・テロ未遂事件

米ピッツバーグ・テロ未遂事件の概要

201X 年・米国時間 7 月 3 日午後 8 時前(日本時間 4 日午前 9 時前)、米国ペンシルベニア州ピッツバーグ市内にある多目的施設で、大量の爆弾を積んだとみられる大型バンがアリーナに突入を試みた。アリーナ警備員がバンに発砲し車両は横転、爆発をまぬがれた。バンからは異臭を放つ液体が流出、地元警察は化学防護・検査部隊の出動を要請した。

米政府の対応

- 米政府(オルソン政権)は国際テロ組織による事件関与の可能性を調査中。今回の事件に先駆けて、米国は7月1日よりパキスタンとアフガニスタンの国境地域において大規模な軍事作戦を開始していた。同作戦に対し、アルカイダを名乗る男が「同胞に対する米軍の攻撃に対しては断固報復する」との声明が出されていた。米政府内には、今回の事件がパキスタンでの作戦に対する報復ではないかという見方がある。

パキスタン情勢

- 米政府はパキスタン政府(カーン政権)に対し、国内のアルカイダ支持勢力への取り締まり強化を要請していたが、パキスタン国軍・治安部隊にイスラム過激派に共感する勢力が拡大しているため、必ずしも取り締まりを徹底できなかった。他方で、パキスタン政府は米軍がパキスタン国内で軍事行動を行わないよう強く求めてきた。今回の米軍の国境地域での作戦はカーン政権の要請を無視する形で実施された。イスラマバード市内では、米軍の攻撃に反対するデモが断続的に発生、カーン政権に対する批判を伴いつつ全土に広がる勢いを示している。
- パキスタンではイスラム国家を守ろうとする軍部と、国際社会との協調・民主主義を重視する文民穏健派勢力が対立。昨年の大統領選挙では穏健派文民政治家のムハムド・カーンが勝利したが、政治的力は未知数。軍にもイスラム過激派とのつながりが急速に浸透。

アフガニスタン情勢

- カブール市民の間では米軍への反発が広まっている。他方でアフガニスタン政府関係者の一部は、米軍がアルカイダ勢力に対する単独武力攻撃に踏み切ったことを歓迎する立場も表明している。アフガニスタンではカリザード新大統領の下でも、中央政府の国内統治能力に大きな改善は見られていない。新大統領の公約であったアフガニスタン国軍・警察の増強も進まず、政府内での部族対立と腐敗汚職も悪化している。

アルカイダの動向

- アルカイダは過去数年間、米国で大規模な計画を企図していた。アルカイダは再組織化が進み FATA に新たな拠点を構え、パキスタン国内でも若年層のリクルートに成功している模様。9.11 以来大規模なテロは発生していないが、小規模のテロ活動を続けてきた

ニュースビデオ 2 パキスタン・クーデター発生／核兵器の所在不明

パキスタン軍事クーデターの概要

- 201X年・パキスタン時間7月5日午前2時30分ごろ(日本時間5日午前6時30分ごろ)、パキスタン・カーン大統領が大統領公邸で就寝中に射殺され、その他数名の閣僚も武装グループに身柄を拘束され、消息不明。
- 午前3時36分ごろパキスタン国営放送はサリーム陸軍副参謀総長の談話「パキスタンに真に国民の意思が反映された政府ができるまで、我々が国内の治安を維持する」を発表。同副参謀長は、かつてムシャラフ元大統領の側近の一人。今回のクーデターには、軍の主流派ではないイスラム過激派に近い数十名の将校が参加しているとの情報もある。
- 未確認情報として、パキスタン国軍が管理している核兵器の一部が、アフガニスタンの国境に近い地域で所在が不明となっている。

米政府の対応

- 米政府(オルソン政権)は午後6時30分に国家安全保障会議を招集、関係閣僚と協議を始めた。ホワイトハウスのドット報道官は「米政府にはクーデターによる政権交代を認める考えはない。パキスタン反乱軍将兵に対し、直ちに閣僚の身柄を解放するとともに、武力による統治を中止し、民主的方法で選ばれた文民政府を速やかに回復するよう求める。また国際社会に対しパキスタンの安定回復のための全ての必要な措置を取るよう呼びかける」と声明を発表。
- ワシントンの外交筋によると、現在米政府は、パキスタン側に対し、核兵器の所在を確認すること、万が一それができない場合には国際社会と共同して必要な措置をとることを働きかける予定。

インド情勢

- インド政府(ハティ政権)は、拡大緊急関係閣僚会議を招集し、陸海空三軍の司令官と諜報機関高官を交えた協議を続けている。パキスタン内政の不安定化に対する強い懸念。また核兵器の所在がわからないことについて、重大な関心を抱いている。

アフガニスタン情勢

- カリザード大統領は、週明けに予定していた訪米を急遽中止。アフガニスタン政府はパキスタンが無政府状態に陥り、その混乱がアフガニスタンまで波及することを最も恐れているものと思われる。
- 今回の事態を受けて、アフガニスタン政府が国内のタリバン勢力の取り締まりにますます消極的になるとみられる。

日本政府の動向

- 首相官邸では関係省庁の担当者が出入りを繰り返している。政府関係者はパキスタンの核兵器の一部が所在不明であることに懸念を深めている。
- 外務省はパキスタンに在留する邦人約1000名に事実上の退避勧告を行った。

国際情勢

- 米国の国際政治・軍事情勢に与える影響力は現在と同様に強い
 - 米国は金融危機を克服し、国内経済は回復基調にあり安定している。
 - 米軍はアフガニスタンに 7 万 4150 人を派遣(2009 年時点から 1 万 7000 人増加)。他方で、2011 年末にはイラクからの撤退が完了し、一定規模の軍事力投入は可能。
 - 米軍はグアムの機能を強化させつつ、アジア太平洋のプレゼンスを継続。
- 新興国も影響力を拡大
 - G-20、BRICs 首脳会議などが頻繁に開催され、新興国家群の影響力が増す。
 - 中露間や上海協力機構での対テロ協力は進展するも、新興国が共同で対外軍事行動をとる能力はない。
- EU の共通外交安全保障政策の影響力は現在と同程度
- 原油価格(WTI)は1バレル\$60-\$70 の水準でほぼ安定
- その他の地域情勢の想定
 - アフガニスタン: 現政権は親米・親パキスタンであり、経済的には国際的経済支援に依存。内政も一応安定しており、当面分裂の兆候なし。OEF・ISAF 全体の兵力は 2009 年以降から 1 万 5000 人程度増強され、現在 10 万 5000 人程度。
 - 北朝鮮: 金正日の動静が報じられなくなり、労働党・軍部による集団指導体制に移行したとの憶測もある。核・ミサイル開発を継続し、ウラン濃縮・長距離ミサイル等の技術も更に向上。

各国内政と対南アジア政策



日本:2011年に民主党を軸に新たな連立政権が誕生。国内経済は徐々に回復するも、連立政権は基本的に弱体であり、内政は不安定。対アフガニスタン・パキスタン支援は続けるが、自衛隊は未派遣。自衛隊派遣恒久法も未制定。



米国:オバマ政権後も民主党政権が続く。イラクからの撤退完了後、米中央軍はアフガニスタン・パキスタンに作戦を集中。パキスタン文民政府を支持し、テロ撲滅に向けた国際協力を推進。



中国:ポスト胡錦濤の党総書記は、第五世代。国内経済は引き続き順調に発展。成長率は8-9%を維持。対米関係重視を継続。パキスタンとの関係は政治、経済、軍事の各方面で極めて良好。インドとも経済を中心に関係が発展。



ロシア:2010年にプーチンが大統領に復帰。国内経済は2008年の金融危機以降、一進一退を繰り返す。中央・南アジア地域を引き続き重視し、安全保障面での協力を強化するが、ロシア軍に大規模な戦力投入能力はない。



インド:中国同様、経済は順調に発展。政府は穏健改革路線を進め、国民会議派与党は安定多数を維持。米印原子力協定も国民の支持を得る。カシミール紛争は未解決なるも、パキスタンとの大規模な衝突は当面予想されない。



パキスタン:シミュレーション開始時点の政権党は人民党(PPP)文民政府。同政府は弱体であり、内政は不安定。国内経済は停滞を続け、失業率も依然として高い。軍は核兵器を約100発保有し、核弾頭の小型化にも成功。国内では過激派によるテロが頻発。国内西部・山岳地域ではイスラム過激派の活動が引き続き活発、軍内部にもその支持者が増殖する。



イラン:2009年の大統領選で生じた国内の亀裂は拡大するも、保守強硬派が引き続き政権を担当。石油価格はある程度回復したが、国内のインフレと失業は続く。2011年のイスラエルによる核施設の限定攻撃にも関わらず、イラン政府は沈黙を守る。



アラブ連盟:依然として加盟国間にコンセンサスなし。原油価格の相対的安定に伴い、アラブ諸国経済は回復途上にある。エジプトとサウジアラビアは、イランの核開発を引き続き強く警戒。