

2016年4月

キャノングローバル戦略研究所  
外交・安全保障グループ

第21回 PAC政策シミュレーション  
「新安全保障法制下での邦人保護と危機管理」  
概要報告と評価

## 1. 概要

2015年11月14～15日、当研究所は第21回PAC政策シミュレーション「新安全保障法制下での邦人保護と危機管理」を実施した。今回のシミュレーションでは、2015年9月に成立した新たな平和安全保障関連法案のもとで、海外に進出する企業の危機管理をどう推進するか、邦人の安全をいかに守るか、そして国際協力活動に従事する自衛隊の新しい任務をどのように位置付けるかを主要なテーマに設定した。

前回（第20回）のシミュレーションでは、「新安保法制はシームレスか？」というテーマを設定し、主として日本周辺の事態や南シナ海における危機シナリオと「重要影響事態」及び「存立危機事態」の認定と運用に焦点を絞った。今回のシナリオは、新安保法制の検証・第2弾として位置付けられ、シミュレーションの舞台を東アフリカ（ソマリア・南スーダン・ジブチ）に置きつつ、そこでの国際協力活動における任務の拡大と邦人保護・救出、危機対応を主たる課題とした。その意味で第20回と21回の政策シミュレーションはそれぞれ前編・後編と位置付けられる。

新たな安全保障関連法案では、在外邦人の保護措置として「外国における緊急事態に際して生命または身体に危害が加えられるおそれのある邦人の保護措置を自衛隊の部隊等が実施できるようにする」（自衛隊法第84条の3）ことを盛り込んだ。具体的には邦人保護を行う地域において、戦闘行為が行われておらず、当事国の同意、当事国の権限ある当局との連携が見込まれる場合、任務遂行型の武器使用を含む形で自衛隊が保護措置をとることが可能となった。これに先立つ自衛隊法改正（第84条の4：在外邦人等の輸送）では、在外邦人の輸送についてもより実践的な任務の遂行ができるようになった。

2013年1月のアルジェリア人質事件を教訓に発足した「在留邦人及び在外日本企業の保護の在り方等に関する懇談会報告書」では、平素からの官民の連携と情報の共有、危険発生時・発生後の対応能力の向上が勧告された。さらに2015年初頭に過激派組織ISに日本人2名が拘束・殺害された事件を経て、日本政府は中東の在外公館の体制強化や、言語・文化に精通した専門家の育成など、イスラム過激派に関する情報収集・分析を強化する方針を示した。また外務省には「国際テロ情報収集ユニット」が新設され、情報収集を強化するとともに、外国の治安・情報機関との交流強化が盛り込まれている。

今回の政策シミュレーションでは、新たに成立した安全保障関連法案や最近の諸改革

の中で、在外邦人の安全をどのように守るのか、危機の発生にどのように対応するのか、を検討した。その際に、海上を航行する民間船舶の安全、北アフリカにおける治安情勢の悪化に伴う民間人の保護、新たな PKO 任務の付与に伴うリスクの増大をシナリオとして扱うこととした。

また今回の政策シミュレーションでは、政府機関に加えて、メディア、犯行グループ、一般市民がソーシャルネットワークサービス (SNS) を通じて情報発信を行い、情報が交錯し複雑化する中で、政府・企業がいかなる意思決定をするかを検討することとした。

本シミュレーションには、現役官僚、研究者、企業関係者、ジャーナリストなど約 40 名が参加し、2 日間の演習を通じて多くの教訓と課題が抽出された。シミュレーションのチームとプレイヤーは、日本政府 (首相官邸・外務省・防衛省・警察庁)、ジブチ・ソマリア・南スーダン、テロリスト集団 (ソマリア武装勢力・エチオピア武装勢力・ジブチ国内勢力)、メディア (日本メディア・国際メディア)、市民 (人質家族・ブロガー)、民間企業 (事件の当事者となる航運会社) を設定した。

各プレイヤーは、11 月 14 日 (土) 午前から翌 15 日 (日) 午前までの実質 24 時間に関わり、東アフリカを取り巻く情勢が刻々と変化する中で、事態を把握し、政策的対応を考え、外交交渉、合意形成、報道などの具体的対応を行った。

## 2. シナリオの想定と狙い (201X 年の東アフリカ情勢)

- ソマリアでは 2011 年 8 月に暫定憲法の制定・新連邦議会の設置・大統領選出が行われ、21 年ぶりに統一政府が樹立された。しかし、国内統治の基盤は安定せず、アル・シャバーブ等のイスラム系過激組織の活動も依然として活発で、不安定な治安状態が続いている。また、国境付近の山岳地帯では、アルカイダ系のイスラム過激派武装組織や ISIL (イラク・レバントのイスラム国) への支持を表明しているイスラム過激派武装組織が活動している。
- ソマリア沖・アデン湾での海賊等発生件数は 2012 年以降大幅に減少しているが、国際的取組により抑えられているだけで海賊を生み出す根本原因となるソマリア国内の貧困等は解決しておらず、また、ソマリア自身が海賊を取り締まる能力はまだ不十分であるため、依然として海賊の脅威は存在しており、船舶の航行安全上の問題となっている。近年、ソマリア沖・アラビア海東部・ケニア沖において日本船籍の船舶に対する威嚇・発砲事案が発生しており、日本の海運事業者には警戒が高まっている。
- 南スーダンは、長年の南北スーダン間の内戦と、和平合意の履行を経て 2011 年 7 月に独立を果たした。しかしながら独立から X 年経過する中、国内における政治的混乱の解決が南スーダンの国造りの大きな課題となっている。南スーダンの独立後に、平和と安全の定着および南スーダンの発展のための環境構築支援等を目的として、国際連合南スーダン共和国ミッション (UNMISS) が設立された。日本の自衛隊は司令部要員、施設部隊等を順次派遣している。また新たな安全保障法

制の成立に伴い、2016年5月の実施計画の改定で「駆付け警護」を任務として加えた。南スーダンでは、多くの難民が発生し、国内の難民キャンプでは日本人を含む多くのNGOが活動にあたっている。新たな実施計画では、他国の部隊やNGOが武装集団に襲われた際、自衛隊が武器を使用して救援に当たることも想定されている。

- ジブチ共和国は、1977年にフランスから独立を達成し、多くの国と友好協力関係を築いている。ジブチは、厳しい自然環境により、国土の大部分で農業は未発達であるため、主な収入源は、ジブチ鉄道による中継貿易、仏軍、米軍の駐屯による利益である。アフリカ東部に位置するジブチは、インド洋と紅海を結ぶマンダブ海峡に面しているため、戦略的要衝として、多くの国の基地が存在する。旧宗主国であるフランスは、インド洋へのアクセスを保つために、独立前からこの地に軍事基地を置いており、アメリカもまた2001年の同時多発テロを機に、ジブチに巨大な基地を設置し、軍人のほか民間企業からの出向者など、米軍関係者の総数は4000人を超える。特にジブチでのドローン作戦は、アフリカにおける対テロ作戦の中心となっている。日本も、2009年からP3C哨戒機と護衛艦を派遣しており、2011年には、ソマリア沖で海賊対策にあたる自衛隊の新たな拠点として、基地を設立し、現在は、約180名の要員が常駐している。海外諸国にとっても、重要な戦略的利益のあるジブチだが、その駐留費はジブチの国家収入の多くを占めているため、長らく親米政権が続いており、相互依存関係が構築されている。

### 3. 政策シミュレーションの推移

#### 第1フェーズ：ソマリア沖でコンテナ船襲撃事件が発生

- アフリカ東部ソマリアの沖を航行していた日本船籍のコンテナ船が、武装集団の襲撃を受け乗っ取られる事件が発生した。コンテナ船は武装勢力に襲撃されたことをイギリス海軍の連絡ポイント「海事貿易オペレーション」に報告したのを最後に、消息を絶った。ソマリア沖アデン湾で警戒にあたっていた有志連合軍の部隊が、コンテナ船の捜索を行ったが、船舶の行方はつかめない。
- 襲撃を受けた小型コンテナ船「ジェネシス号」は、乗組員が24名、うち日本人は船長を含む7名、その他の乗組員は、フィリピン人10名、インド人4名、バングラデシュ人3名。事件が起きたのはソマリア南部とケニアの東方のセーシェル周辺海域。ここでは2008年から09年にかけて、海賊が多数出没するハイリスク海域だったが近年は比較的安全とされていた。
- 2000年代のソマリア沖での海賊事案の多発を経て、海運事業者の危機管理体制は強化されてきた。しかし船舶の緊急保安警報装置や、自動船舶識別装置(AIS)などの多重の識別機器は全ての作動が停止した。船舶航行に関する詳しい知識をもった犯行グループによる襲撃という可能性も示唆された。

**Point**：日本船籍のコンテナ船・日本人を含む船員が襲撃・拘束された事案に、どのような初動態勢・連携体制を構築するか。望ましいメディア戦略とは何か。

第2フェーズ：

**ソマリア情勢：襲撃された船舶「ジェネシス号」の発見**

- ソマリア沖で武装集団に襲撃されたコンテナ船とみられる船が、ソマリアの首都・モガディシオの東方約150km付近の海上で発見された。しかし乗組員を発見することはできず、船舶のエンジンや通信機器などは作動していない状態だった。武装勢力が、船員を拘束して、襲撃に使った船で、連れ出した可能性が示唆された。

**Point:** ソマリア沖コンテナ船襲撃事件の背景をどのように分析するか。邦人救出のための政策にはどのようなオプションがありうるか。

**南スーダン情勢：マラカルのPKO駐屯地・難民キャンプが武装集団に襲撃**

- 南スーダン北部の都市マラカルで、武装集団が難民キャンプを襲撃、近くに展開していた国連南スーダン共和国ミッション (UNMISS) のPKO部隊 (ルワンダ軍・エチオピア軍中心) および南スーダン政府軍と激しい交戦となり、マラカル市街区全域、マラカル空港、難民キャンプ及びUNMISSが展開していた基地を制圧した。UNMISSのPKO部隊や南スーダン軍に相当規模の死傷者が発生し、UNMISS司令部はマラカルに展開していた部隊を現地から一時撤退させた。
- 現地の難民キャンプでは日本の2つのNGO団体が人道支援・医療支援を目的として活動しており、現在のところ、現地で活動するどちらの団体の職員とも連絡がとれていない。

**Point:** 南スーダン北部に展開しているPKOが襲撃されたことにより「PKO五原則」をどう判断するか。難民キャンプにいる日本人の保護をどのように達成するか。UNMISS司令部との関係や参加各国との調整をいかにはかるか。

第3フェーズ：

**ソマリア情勢：「アル・シャバーブ」による犯行声明と人質交渉の示唆**

- イスラム系過激派組織「アル・シャバーブ」が、コンテナ船「ジェネシス号」襲撃に関する犯行声明をインターネット上で公開した。同犯行声明は「日本ロジスティクス」社と日本政府に対し「人質の解放については、誠意のある対価を求める」と述べており、事実上の身代金交渉開始を求めた。
- イギリスBBC放送はソマリア政府関係者の話として、コンテナ船の乗組員を人質にとった犯行グループは、ソマリアの首都・モガディシオ近郊に上陸したのちに、エチオピアとケニアの国境付近に向かって内陸部を移動している、との見方を報じた。

**Point:** 人質解放のための作戦 (相手国政府・米軍・自衛隊) 及び人質解放交渉 (政府・企業) をどのように模索するか。

### 南スーダン情勢：自衛官は解放？豪州軍が行方不明機の搜索救助を要請

- 南スーダン政府関係者は、今回の襲撃がマシヤール前副大統領を中心とする反政府勢力だけでなく、南スーダン国外から越境侵入してきた武装勢力も加わっている模様だと述べた。
- 国連安全保障理事会は、南スーダン情勢に関する緊急会合を開き、南スーダンの国連 PKO の権限を強化し、また平和維持部隊要員を増員する決議 2488 を全会一致で採択した。同決議では、南スーダン北部における人道危機への対応として、UNMISS が難民保護のため、より強い権限と強制力をもって行動することを認めた。UNMISS 司令部は南スーダン政府と協力しながら、南スーダン北部での秩序回復のための行動を検討することを示唆した。

Point：UNMISS 司令部は新たな強力なマンデートの下で、難民保護や拠点奪還のための作戦を実施する方向性が示された。現行の法制度のもとで自衛隊にできることは何か。

### ジブチ情勢：反外国軍・反自衛隊の動き活発化

- ジブチに駐留する米軍兵士がジブチ人女性を暴行した事件や、自衛隊員の運転する車両が同市内でジブチ人の少女と人身事故を起こした事件を発端として、ジブチで外国軍隊の駐留に反対するデモが発生した。デモを組織した代表者は、地位協定の改定を求め、さもなくば米軍・自衛隊の即時撤退を求める声明を発表した。

Point：自衛隊の東アフリカの拠点であるジブチ情勢が不安定化し、その原因が自衛官の事故によるものであることが明らかとなった。どのような対応が可能だろうか。

## 第4フェーズ：

### ジブチ情勢：自衛隊の拠点が襲撃され、施設が大破・自衛隊員に死傷者

- ジブチ国際空港に隣接する自衛隊の施設で、自衛隊の保有する哨戒機 P3-C の格納庫が爆破され、格納庫と哨戒機が大破した。この事件で少なくとも自衛隊員 3 名が死亡、7 名のけが人が確認された。ジブチ国際空港は閉鎖され、軍用機以外は離発着ができない状態となった。

Point：ジブチにおける自衛隊の拠点がテロ攻撃に遭い、自衛官の死傷者が確認された初の事例となった。日本国内では自衛隊撤退論と政治責任論が大きく高まる事態が想定される。

### ソマリア情勢：パラダナオ軍兵士が死亡・自衛官にも負傷者が出る

- ソマリアのイスラム系過激組織「アル・シャバーブ」はインターネットで、「日本政府と海運会社が同国民・社員の生命を重視しない姿勢に失望している。このまま誠意ある対応が見られなければ、一日に一人ずつ人質の処刑を実行する。」との声明を発表した。

#### 4. 本政策シミュレーションの教訓と政策的含意

今回の政策シミュレーションは、東アフリカにおけるソマリア・南スーダン・ジブチの情勢が3正面で同時進行する。ここには以下に掲げる3つの課題が内在している。

1. **コンテナ船襲撃事件と邦人保護**：武装集団に拘束された邦人をいかに救出するか。政府と企業（襲撃に遭った海運事業者）がどのように連携して邦人の救出を達成するか。
2. **PKO 展開地域の治安情勢悪化と新たなマンデートへの対応**：南スーダンのUNMISS部隊が襲撃された事態への対応とともに、武装集団に制圧された難民キャンプにいる邦人の保護、新たな国連決議のもとでより強いマンデートを付与された任務にどう対応するか。
3. **自衛隊の海外拠点に対するテロ攻撃と自衛官の犠牲者**：ジブチの自衛隊施設が大破し、日本の拠点が攻撃対象となったこと。また自衛官が海外任務で犠牲になるという状況に対する政策決定。

##### 【ソマリア：コンテナ船襲撃と邦人保護】

**結果**：「日本ロジスティクス社」による人質解放交渉（身代金支払い）によって邦人が保護された。

- 日本政府は米軍・ソマリア軍と合同で人質奪還のための救出ミッションを企図し、ジブチ拠点から自衛隊が後方支援をする計画を立てていた。政府はこの救出ミッションの計画を進める一方で、民間危機管理会社であるグレーウオーター社に身代金交渉による人質解放交渉を委ねた。政府は公式見解としては武装集団との身代金交渉を拒否し、「日本ロジスティクス社」が独自に身代金交渉をすることには否定的な態度をとり協力も拒んだ。その過程で、武装集団は政府との交渉を切り上げ、民間企業との直接交渉に焦点を移していった。
- 武装集団は米軍・ソマリア軍の合同作戦の動向も察知しながら、民間企業との直接交渉を加速させた。武力介入による人質奪還作戦の準備と、民間企業による身代金交渉が同時期に並行的に進められたが、日本政府の対応の遅れから民間企業の交渉が一步リードする形となった。結果として企業側が全員の人質を奪還し、軍事作戦は放棄されることとなった。
- 日本政府は日本人の人質奪還という目標に、武装集団との公式の交渉はしない、という原則の下に、バックチャネルでの非公式交渉と、武力介入による奪還作戦の双方を追求した。しかしバックチャネルの交渉では官邸・警察・グレーウオーター社・日本ロジスティクス社との連携が円滑に行われていたとはいえ、結果として交渉ラインが途切れることとなった。また武力介入に関しては、米軍・ソマリア軍の介入作戦を自衛隊が後方支援する計画をたて実行直前まで調整をすることができた。しかしフェーズ4でジブチにおける自衛隊拠点が攻撃されたことにより、実際の後方支援計画の策定は大きく後退し、結果として武力介入のタイミングが遅延することとなった。

- 武装集団との人質解放交渉は、常に人道的配慮とモラルハザードの狭間での政策決定となる。日本政府が米軍・ソマリア軍の武力介入を支援したことによって、結果として武装集団に早期交渉へのインセンティブを与えた意味は大きかった。しかし、同時並行的に進められていたグレーウオーター社と武装集団との交渉は、明確な政府の意思表示や交渉での柔軟性を欠き、結果をまとめあげることはできなかった。人質解放交渉に今回のグレーウオーター社のようなサードパーティを利用する場合、日本政府による同社への権限移譲の明確化、交渉と譲歩のラインの設定、同社及び日本ロジスティクス社との迅速なコミュニケーション（日本政府内における常駐の担当官の設置）など、より専門性の高い体制整備が必須となる。

#### 【南スーダン：UNMISSの拠点奪還作戦】

結果：UNMISSはPKO参加各国に難民保護と拠点奪還の作戦参加を要請し、日本政府は「在外邦人等の保護措置」を援用し作戦に参加した。結果として武装集団は掃討され、日本人人質も救出することができたが、自衛官2名が死亡した。

- UNMISS 司令部は南スーダン軍・エチオピア軍・ルワンダ軍・中国人民解放軍・自衛隊に対して奪還作戦への参加を要請した。しかし、日本政府は新たな安保法制の下でも奪還作戦に対する後方支援の範囲の整理に手間取り、UNMISS 司令部への回答が遅れていた。
- 日本政府・防衛省は「在外邦人等の保護措置」を援用し、南スーダン北部のマラカル難民キャンプに自衛隊を派遣し、邦人救出作戦を実行した。この作戦は、UNMISS 司令部指揮下の各国軍による作戦と同時並行的に実施された。その結果、PKO 施設や難民キャンプを占拠していた武装勢力は激しい戦闘の末に掃討された。結果として難民キャンプで拘束されていた4名の日本人の現地 NGO 職員は、自衛隊員により全員保護された。この作戦で自衛隊と武装集団との間で激しい戦闘となり、自衛官2名が死亡した。
- 自衛隊法の改正によって、邦人の保護措置を自衛隊の部隊が実施し、「任務遂行型の武器使用」も可能となった。今回はこの規定を UNMISS 司令部の合同作戦に参加するという形で援用している。本来であれば国際平和協力法の下で実施すべきミッションかもしれないが、「安全確保業務」の定義や範囲を定めることが難しいこと、国会の事前承認が求められること等から見送られた。しかし邦人保護措置の実施要件は「戦闘行為が行われることがないと認められること」が条件となっており、今回のケース（実際に戦闘が行われた）は現実の世界では適用することが難しいと思われる。
- UNMISS に参加した中国・人民解放軍も重要な役割を果たした。南スーダンは「中国ファクター」が非常に大きくなる可能性が示唆された。中国は南スーダンに大使館を設置し、人民解放軍も700名ほど展開しているため、対応能力にすぐれている。石油開発と輸入という明確な権益も存在するため、UNMISS のミッション

は国益をかけて維持する可能性が高い。

#### 【ジブチにおける自衛隊拠点攻撃と自衛官の殉職】

- ジブチにおける自衛隊拠点攻撃と自衛官の 3 名の殉職は、日本政府に衝撃を与えた。日本政府では、ソマリアの邦人保護や南スーダンの情勢対応に翻弄される最中で、ジブチの拠点が攻撃されたことは、東アフリカにおける重要なロジスティクス基盤が弱体化することを意味していた。何より、現地の過激勢力に対して自衛隊が攻撃の対象となったことや、自衛官のリスクが明白になったことによって、新たな安保法制と日本の関与が問われる事態となった。
- しかし日本政府はジブチの拠点を維持することを迅速に明言した上で、テロリストを糾弾し、総理自身が空港で棺を迎え、部隊葬により亡くなった自衛官を追悼した。総理大臣や官邸内は、ジブチにおける自衛隊拠点への攻撃を受けて、ソマリアにおける武力介入による人質奪還作戦にむしろ前向きになっていった（「政治生命をかけてテロ行為への対応を実施する」と言明）。自衛隊の殉職という事態に日本国内での総理責任論が高まる中、総理自身は介入への積極路線を採用することにより、国内をまとめることに腐心した。

#### 4. SNS(Twitter)の導入について

- 今回のシミュレーションではソーシャルネットワークサービス（SNS）が政策決定に与える影響についても検討することとした。アラブの春を始めとする国際的な政治変動の際に SNS が重要な役割を担ったこと、日々のニュース配信、解説、ブログやつぶやきなどの日頃の情報流通・共有の手段として SNS が急速にシェアを伸ばしていること、そのプラットフォームとしてタブレット端末やスマホなどが標準化されていることなど、日々の情報環境は大きく変化している。
- これまでの政策シミュレーションでは、New Stream という映像・テキスト配信のソフトウェアを「メディアチーム」が利用し、メディアチーム側から一方的に情報を配信する形式をとっていた。しかし今回からは各チームが Twitter のアカウントを使用し、互いに（鍵付き）フォローをすることによって、各チームが同等に情報を配信する環境を設定した。
- その結果、シミュレーション実施中の可視化された情報配信量は大きく増大した。重要な事件やイベントが発生する際の情報配信のみならず、国内（部局内）会議や調整、国際交渉など、現場に実際に参加することでしか分かりえない情報も、SNS によってニュアンスのある情報提供が増えたことが特徴的であった。
- 今回のシミュレーションでは「メディア」「市民」「テロリスト」チームから積極的な情報配信があり、共有する画面の多くをこの 3 チームが占めていた。多角的なアクターからの情報発信という現代の特性を捉えた一方で、メディアチームからの配信記事、政府広報や公式声明などが雑多な情報に埋もれてしまうという欠点もあった。こうした点を次回のシミュレーションでは改善していきたい。