

2015年11月30日

キヤノングローバル戦略研究所  
外交・安全保障グループ

## 第20回 PAC政策シミュレーション 「新安保法制はシームレスか？」 概要報告と評価

### 1. 概要

2015年7月4～5日、当研究所は第20回PAC政策シミュレーション「新安保法制はシームレスか？」を実施した。第189回国会（2015年通常国会）で議論された安全保障法制は、「平和安全保障法制整備法」（10本の法律改正をパッケージ）と「国際平和支援法」（新規立法）からなる膨大な内容となっている。シミュレーション実施当時は、衆院特別委員会で安保法制をめぐり与野党が鋭く対立し、複雑な法案内容に世論の理解も深まらない状況だった。

新安保法制の目的は「切れ目のない」（シームレスな）安全保障体制を整備することである。国会での与野党の攻防は、安保法制（特に集団的自衛権の限定的行使）の合憲・違憲性が中心だった。しかし、安全保障の政策論として問われるべきは、従来の安保体制の「切れ目」の弊害を把握し、新安保法制によってこれらの弊害が実際にどれほど克服できるかである。

そこで本政策シミュレーションでは、日本政府が平和安全保障法制（2015年7月時点での政府提出法案）を可決・施行した場合を想定し、以下の二つの架空の安全保障上の事案を取り上げ、本当に「切れ目のない」安全保障体制を実現しているのかを検証した。第一は、南シナ海におけるグレーゾーン事態から徐々に緊張が高まっていく事態、第二はアフリカでの国際平和協力活動（PKO）で生じる様々な事態への対応である。

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45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としては、日本政府（首相官邸・外務省・防衛省）、米国政府、某国、パラダナオ共和国（南シナ海に位置する架空の国家）、オーストラリア、ASEAN、フリケニア共和国（アフリカ大陸の架空の国家）、メディア（日本メディア・国際メディア）を設定した。

各プレイヤーは、7月4日（土）午前から翌5日（日）午前までの実質24時間にわたり、日本を取り巻く環境が刻々と変化する中で、情勢を把握し、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。また5日午前には、衆議院の特別委員会を開催し、日本政府が提案した「重要影響事態」及び「存立危機事態」の審議、本会議での国会承認のシミュレーションを実施した。

## 2. シナリオの想定と狙い

- 日本政府は 2015 年夏に「平和安全保障法制整備法」と「国際平和支援法」を成立させた。国会は与野党の全面対立となり、会期を延長して審議が進められたが、最終的には衆議院・参議院ともに与党多数により両法案は可決された。国内世論は賛成・反対に大きく分かれ、政権支持率・与党支持率ともに 10 ポイント程度低下した。
- 201X 年 4 月に前首相が退陣し、新たに保守連立政権が発足したが、日本を取り巻く国際環境は依然として厳しかった。某国は周辺海域からより広域の海域における海洋活動を積極化している。特に、南シナ海・南沙（スプラトリー）諸島における岩礁埋め立て・施設等の建設は、そのペースと規模を一層拡大させている。
- 日本政府は米豪 ASEAN 諸国をパートナーとする多国間協力により地域の安定を企図していた。従来の多国間共同訓練への自衛隊の参加に加え、米軍と ASEAN 諸国軍の共同訓練への参加、海上自衛隊による南シナ海公海上のパトロール、さらに ASEAN 諸国への能力構築支援を実施していた。
- 201X 年 3 月に日本政府は ASEAN 加盟国であるパラダナオの政府と装備品供与および能力構築支援の継続・強化で意見の一致をみた。具体的には日本が 2010 年から進めてきた小型巡視艇の供与と要員のトレーニングに加え、新たにパラダナオ沿岸警備隊に対し ODA による大型巡視船の供与で合意した。また、パラダナオ海軍に対し、US-2 救難飛行艇を供与することでも意見が一致していた。
- これと同時に、日本は陸上自衛隊施設科部隊を、パラダナオ陸軍の歩兵部隊とともに、アフリカのフリケニア国における国連 PKO ミッション UNMIF (United Nations Mission in Frikenya) に派遣し、同地域で両国が共同して平和維持活動 (PKO) を実施することを決定した。
- UNMIF は、現地フリケニア政府と 2 つの反政府グループの間で 2 年前に成立した停戦合意に基づき設立された国際機関であるが、これまでは停戦合意が継続的に順守されており、国際的には比較的安全な PKO ミッションだと言われてきた。こうした状況を踏まえ、201X 年 4 月に日本政府は、自衛隊史上初めて陸上自衛官 (陸将補) を平和維持軍副司令官として UNMIF に派遣することを決定した。これにより日本は、国連 PKO でも新たな指導的役割を果たすことが期待されている。
- 一方現地では、派遣早々パラダナオ軍と現地住民との間にトラブル (パラダナオ軍兵士による現地住民暴行事件) が生じたため、自衛隊先遣隊の隊員が、住民とパラダナオ軍、現地 PKO 司令部との間で調停作業を余儀なくされている。日本政府はパラダナオ政府との一連の安保協力を、新安保法に基づく積極的平和主義の象徴事例の一つとして、国内外の様々な場で広報活動を行い、その意義を強調している。

### 3. 政策シミュレーションの推移

#### 第1フェーズ

- ① 南シナ海情勢：某国とパラダナオの巡視船の銃撃戦が発生・捜索救難活動の開始
- 南沙諸島トリテ島近海にて、某国沿岸警備隊巡視船と、パラダナオ巡視船が海上で銃撃戦となり、双方に死傷者が発生した。某国とパラダナオは沿岸警備隊員の捜索・救助を名目に海軍を出動させた。米・豪海軍部隊は、訓練名目で南シナ海へ展開。海上自衛隊に対しても参加を要請。
  - 某国は、パラダナオ、フィリピン、米国、豪州、日本を名指しで非難、今後も、自国の船舶の活動に対する妨害には今後も断固とした対応を取ると警告するとともに、パラダナオとこれを支援する日米豪を含む各国の行動が挑発的であるとして、これへの対抗措置として南シナ海上空を某国識別圏として設定すると一方的に通告した。

**Point**：南シナ海での平時から危機に至るフェーズで自衛隊の活動を可能にすることができるのか？

- ② フリケニア情勢：パラダナオ軍と現地住民の衝突・PKOによる文民保護措置の発動
- アフリカ中部のフリケニアで国連平和維持活動（PKO）にあたっていたパラダナオ軍と現地住民の間でトラブルが発生し、同軍の車両が破壊されるなど、治安情勢が悪化した。現地住民はパラダナオ軍駐屯地（自衛隊駐屯地に隣接）に押しかけて、撤収を要求。自衛隊はパラダナオ軍と地元住民の仲裁・調停に尽力。
  - 自衛隊の展開していない県で武装勢力により人道支援組織（NGO）の車が奪われるなどの事案が発生。治安情勢の悪化を受け、国連安全保障理事会は先月、同国に派遣されているPKOに対し文民保護措置を含む、より強制力の強い権限を与えた。

**Point**：自衛隊が副司令官を派遣しているミッションで、現地の治安情勢が当初の状況から変化し、「文民保護措置」にマンデートが移行した際に、行動計画をスムーズに修正することができるのか？

#### 第2フェーズ

- ① 南シナ海情勢：パラダナオ／某国の緊張激化・事態のエスカレーション
- パラダナオ沿岸警備隊は行方不明となっている職員の捜索にあっていたが、同隊所属の航空機に機材のトラブルが発生したため、某国が占拠するトリテ島滑走路に緊急着陸を試みたものの、連絡が取れない状態となった。
  - 某国・パラダナオ双方が、それぞれ自国領と主張する当該海域の民間船の航行について「安全を保証できない」として、関係国及び国際海事機関へ通告した。

**Point**：パラダナオ沿岸警備隊の航空機事案に対する捜索救難を実施するのか。その場合の法的根拠は？

② フリケニア情勢：PKO 派遣部隊（パラダナオ軍と自衛隊）が襲撃・拘束される

- フリケニア PKO パトロール任務にあっていたパラダナオ軍 1 個小隊と自衛隊の連絡担当官が武装勢力に襲撃され拘束された。現地の武装勢力「フリケニアのイスラム統一運動」はインターネット動画にて「パラダナオ軍の即時撤収」を要求した。拉致した兵士の身の安全は、要求が受け入れられるかどうかにかかっているとするとする動画を公開した。

Point: 捕虜解放交渉という PKO 法に規定のない活動をどうするか。自衛官が拘束される事態になり、PKO 五原則の判断をどうするのか。

第 3 フェーズ

①南シナ海情勢：搜索救難活動のさらなる混乱・某国との対立深刻化

- トリテ島に緊急着陸を試み、行方不明となっていたパラダナオ沿岸警備隊航空機が、スクランブル発進をかけた某国の J-10 戦闘機と衝突、両機ともにトリテ島付近の海上に墜落したことが判明した。
- 現場海域へは、搜索救助のために米・豪・フィリピンの各国海軍艦船が向かっているが、某国はこれに対しても海軍艦船による異常接近を繰り返すなど、物理的に活動を妨害して、繰り返し退去警告を行っている。その結果、警戒監視にあっていた米軍機 P-8 が某国軍機に撃墜された。某国軍は米軍機 P-8 が挑発的行動をとったためと説明した。

Point: 搜索救難活動を明白に妨害しようとする某国海軍艦船の動きにどう対応するのか？米軍に対する攻撃に対して、日本政府はどのような政策対応を実施するか？

②フリケニア情勢：自衛官は解放？・豪州軍が行方不明機の搜索救難を要請

- 拘束されていた自衛官は解放されたという情報が入る。武装勢力は、「犯罪集団であるパラダナオ軍が撤収しなければ、拘束している兵士を殺害する」と警告する動画を、インターネット上の動画共有サイトに公開した。
- オーストラリア軍のヘリコプターがパラダナオ軍・自衛隊の活動地域近辺で墜落した。オーストラリア軍は両軍に搜索救難を要請。

Point: 自衛隊の単独撤収が本当に可能か。(特に PKF の副司令官が自衛官とすれば、より厳しい)。オーストラリア軍の搜索救助活動をどうするか？

第 4 フェーズ

①南シナ海情勢：パラダナオ海軍が沈没・某国はバシー海峡に機雷を敷設

- トリテ島近海海域に近づいていたパラダナオ海軍のフリゲート艦が、某国海軍艦船の対艦ミサイル攻撃を受けて沈没。同艦は、乗員が行方不明となっているパラダナオ沿岸警備隊航空機の搜索のため、某国海軍の警告を無視して進入したもの

とみられる。事態の急変を受け、付近を航行中の米豪海軍は直ちに戦闘態勢に入った。

- 米海軍筋によれば、某国はすでにトリテ島周辺海域の一部とパラダナオの港湾沖合の公海上に機雷を敷設しており、すでにパラダナオの民間船舶数隻が触雷して沈没した。某国は米軍のアクセスを阻止するため、バシー海峡にも機雷を敷設した。その後、フィリピン沖を航行していた日本大手海運会社に所属するアフロマックスタンカーが機雷に触雷し沈没した。

Point: 日本政府は「重要影響事態」及び「存立危機事態」の認定をするか。国会承認をどのように位置づけるか？

## ②フリケニア情勢：パラダナオ軍兵士が死亡・自衛官にも負傷者が出る

- UNMIF のパラダナオ軍兵士を拘束していた現地の武装勢力「フリケニアのイスラム統一運動」が、現地政府軍と UNMIF 部隊による攻撃を受けたので、その報復として拘束していたパラダナオ軍兵士 1 名を処刑。
- 行方不明となっているオーストラリア軍ヘリコプターの話は未だつかめていない。捜索救助への協力を求める豪州軍幹部と、拘束された自国兵士の解放のため、武装勢力をこれ以上刺激したくないパラダナオ軍幹部が対立した。

Point: パラダナオ軍・自衛隊員の救出活動を実施できるか。豪軍ヘリコプターの捜索救難活動を実施できるか。

## 4. 「重要影響事態」及び「存立危機事態」の承認に関する特別委員会の実施

- 日本政府が第 3 フェーズ（とくに米軍機の撃墜事案とトリテ島付近の機雷の敷設に対する米軍の行動を後方支援する目的）で「重要影響事態」を認定し、第 4 フェーズ（とくに日本の民間商船が機雷で沈没した事案に対応する目的）で「存立危機事態」の認定手続きに入ったことに鑑み、政府は両事態に対する特別委員会を開催した。「重要影響事態」については事後承認、「存立危機事態」については事前承認を求めることとなった。
- 総理大臣による「存立危機事態」の趣旨説明では、①南シナ海で発生している事態に対処する必要と早急に事態認定を行う必要が強調され、②バシー海峡に機雷が敷設され、迂回して航行していた日本船籍のタンカーが浮遊機雷に触雷、犠牲者および行方不明者多数出たことにより、事態の放置は日本国民の自由と幸福を追求する権利が根底から覆される危険を指摘した。承認された場合の自衛隊の任務としては、①機雷除去及び②米豪などとの共同パトロールへの参画が企図された。
- 官房長官による「重要影響事態」の事後承認をめぐる趣旨説明では、①米軍の P-8 哨戒機の撃墜、②トリテ島付近に機雷が敷設され、その結果米軍・豪軍が部隊展

開をしたことは「日本の安全に重要な影響を与える事態」と判定。そのため「重要影響事態法」に基づき武力行使にはあたらない後方支援を実施することを踏み切った。

- 野党からの質問では「事態認定をすることによって事実上の宣戦布告となり、また戦闘中の機雷除去は戦闘行為と一体化し、むしろ某国との緊張を高める」「武力行使の新三要件、特に『根底から覆される明白な脅威』に該当するとはとてもいえない」「バシー海峡が封鎖されたとしても、他の航行ルートによって危険は回避できる」といった反論があった。
- 日本政府側は、①我が国と密接な関係にある米国に対する攻撃が発生し、②このまま放置すれば生命・財産・幸福追求の権利が根底から覆される明白な脅威という要件を満たしていると説明した。また航行ルートに関しても、マラッカ海峡は通過できても、そこから先、日本の商船が危険を迂回して通ることは現実的ではないと反論した。
- その後、全参加者が参加する本会議に場を移し、両議案に対する採決が行われた。その結果は以下のとおり。

「重要影響事態」の事後承認に関する採決

賛成 23 反対 14 棄権 0

「存立危機事態」の事前承認に関する採決

賛成 13 反対 22 棄権 4

(参考)「存立危機事態」認定後の事後承認としての採決

賛成 15 反対 18 棄権 5

## 5. 本政策シミュレーションの教訓と政策的含意

本政策シミュレーションでは、参加各チームから以下のような視点が提示された。尚、以下の「教訓」はあくまでも今回のシミュレーション限りにおいて表出された分析・意見であり、この「教訓」を一般化することを目的としたものではない。

### 【日本の視点】

- 日本政府は①法的に可能な範囲で最大限のことをする、②事態のエスカレーションに対しては慎重に対応するという方針で臨んだ。しかし、情勢が厳しく変化した場合、多少法的には疑義があるかもしれない場合でも政策判断で必要な措置を実施するという方針をとった。
- 総じて、新安保法制は、従来よりは改善したものの、必ずしもシームレスではないという結論に至った。南シナ海での米軍支援に対する依頼は早い段階で来ていたが、実際に「重要影響事態」を認定できたのは米軍機 P-8 が撃墜されてからだ

った。しかし、P-3C や護衛艦の事前展開は「海上警備行動」で発令できてしまった。実質的に重いミッションが意外に簡単に実行できたのに対し、簡単なことが逆にやりにくいという一種の「ねじれ」状態が発生した。しかも、この段階においても「存立危機事態」認定は事前承認できなかった。このような「能力はある」、「できる制度もある」にもかかわらず、必要な米軍支援が「できない」状況は、「法的に無理だから」できない現状よりも、日本にとってマイナスの結果になるリスクがあるとすらいえる。

- これだけ大掛かりな法改正をした割には、やはり「ポジ・リスト」の発想で法律が作られたために、リアな対応が難しいという印象を得た。存立危機事態については、「新三要件」の定義をめぐる政府内で議論が分かれ、また国会承認でのコンセンサス形成が難しいなど、その認定が非常に厳しいことを実感した。一方、フリケンアにおけるミッションで、自衛官の救出活動の根拠としては、現在の PKO 法にある武器使用に関する条項を活用し、新法制は使えなかった。今回のシミュレーションでは、拘束されたのが自衛官（PKO 要員）だったため、やや強引ではあるが、PKO 法により救出活動は可能と解釈できた。しかし、被拘束者が日本の NGO 職員だった、もしくは現地人の被害者が多数出た、といった設定であれば、新法を適用することができたのかもしれない。

#### 【米国の視点】

- 米国は日米同盟を効果的に活用すべく日本に対し働きかけたが、日本側の対応は必ずしもスムーズではなかった。日本に行動をして欲しいタイミングでの動きが鈍く、逆に米国と某国との間で外交交渉の機運が芽生えたところで「存立危機事態」が認定された。日本国内の政治過程の時間と、事態が動く時間が符合せず、危機管理としてはマイナスに作用した。米国は①戦争回避、②同盟国への働きかけ（同盟のアセットの活用）、③航行の自由の厳守、という三つの基本原則を貫こうと行動したが、実際には日本側とこれら価値を共有することが難しかった。日本とパラダナオの政府においては目先の利益と国内の論理が優先していたようだ。米国から見れば豪だけが本来の同盟国としていろいろ協力してくれた。日米は価値観を共有していても、「国益」という観点からは双方の立場が微妙にずれているのではないか。

#### 【オーストラリアの視点】

- 豪州チームは、1991 年のペルシャ湾掃海艇派遣の根拠は国連安保理決議は特例であり、本件のような大国の利益が介在する場合、同様の安保理決議はまず通らないと考えた。国連の授權がない状態では武力行使の正当性担保が困難という判断である。
- 2011 年 3 月の東日本大震災の際、豪は 4 機保有する C-17 のうち 3 機を米空軍の要請により日本に派遣した。その時の経験から、今回のシミュレーションでも米

国との関係では「痒いところに手が届く」ような支援を実施すべしと判断した。対日、対某国との関係については、アフリカでの PKO 関連では日豪の連携を意識的に推進する一方、東アジアでは豪国内の論調を意識して、某国との正面衝突を回避する政策を続けた。

## 【パラダナオの視点】

- パラダナオ政府としては、某国と正面から交渉してもらちが明かないので、日米豪 ASEAN というマルチの場での交渉を試みた。アフリカでは、事態がエスカレートする中、一時は PKO 関連の現地情勢を日本との交渉カードとして使うことも検討したが、これに対し日本政府は無反応だった。その後、中東アフリカ局長がパラダナオに対し突然「PKO 撤収」を依頼してきたため、パラダナオ側は態度を硬化させ両国関係は悪化したが、最終的に外務大臣がパラダナオを訪問し、ようやく関係を修復した。

## 【某国の視点】

- 某国は日本の政策的対応や選択肢をテストしていた。某国は一方で、南シナ海における自国の主権を保持し拡張政策を実施しながらも、パラダナオとは停戦合意を目指し、また米国とも危機回避で手打ちをする算段だった。某国は途中から鎮静化に向けて対米関係改善に外交の舵を切ったにも関わらず、その後の日本側の対応は事態を逆にエスカレートさせる方向へ動いてしまった感がある。