

*Political
Appointee
Candidates
Policy Simulation*

第5回PAC政策シミュレーション報告書
「国内テロ対処ゲーム」

2010.7.10—7.11

目次

1. 「PAC政策シミュレーション」について	2
2. 第5回PAC政策シミュレーションの概要と想定について	3
①第5回PAC政策シミュレーションの概要.....	3
①2010年11月11日(木)午前10時(シミュレーションの想定日時)までのシナリオ・状況の想定..	3
②テロ対処行動について	3
3. シミュレーション中のチームとプレイヤーについて.....	5
4. 第5回PAC政策シミュレーションの進行.....	6
5. 第5回PAC政策シミュレーションの教訓.....	14

本報告書の内容はすべて研究活動の一環である架空のシミュレーションの結果であり、
実在する国家・団体とは一切関係がありません。

1. 「PAC政策シミュレーション」について

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を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。実際に民主党政権下でも、政治任用のありかたについて様々な試行錯誤が始まっているようです。

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（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、政党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。

これまで、第1回のシミュレーションを2009年7月4日～5日（テーマは「パキスタン危機」）、第2回シミュレーションを2009年10月11日～12日（テーマは「X地域統一後の東アジア」）、第3回シミュレーションを2010年1月23日～24日（テーマは「通貨迷走・油価暴走」）、第4回シミュレーションを2010年4月10日～11日（テーマは「イラン核開発疑惑」）として実施し、今回で本シミュレーションも5回目を迎えました。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行います。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、国内外の現役・元官僚、メディア、大学教員の方々も協力してくれることになりました。

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形成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5回PAC政策シミュレーションの概要と想定について

①第5回PAC政策シミュレーションの概要

日時： 2010年7月10日(土)～11日(日)

テーマ： 「国内テロ対処ゲーム」

主催： キヤノングローバル戦略研究所

ゲーム・コントローラー：

宮家 邦彦（キャノングローバル戦略研究所研究主幹）

神保 謙（キャノングローバル戦略研究所客員研究員・慶應義塾大学准教授）

②2010年11月11日(木)午前10時(シミュレーションの想定日時)までのシナリオ・状況の想定

- ・ 2010年11月11日(木) 早朝、福岡の韓国総領事館の東ゲートに入ろうとした総領事の乗る館用車が爆発、炎上した。この爆発事故によって、総領事、一等書記官、日本人運転手の3名が死亡した。また警備中の福岡県警の警察官も市内の病院に搬送されたが、意識不明の重体。
- ・ 現場近くにいた目撃者によれば、韓国総領事館の館用車がゲートを通過すると同時に大きな音とともに爆発が起き、炎上した模様。福岡県警は直ちに緊急捜査本部を設置し、捜査を開始した。現場の状況から、何者かによって時限性あるいは遠隔操作による爆発物が仕掛けられた可能性が高く、韓国総領事を狙ったテロ事件との見方を強めている。
- ・ 韓国の李明博大統領は「我が国の政府高官・在外公館を狙った許しがたい暴挙である。徹底的な事実の究明を進め、犯人を特定した場合は断固とした措置をとる。我が国の捜査員を福岡に急遽派遣し、日本政府の協力を求める」との緊急声明を発表した。また、APECの閣僚会合出席のため来日中の柳明桓・韓国外相と日本の岡田外相による緊急会談が横浜で行われ、日本政府は日韓合同の捜査本部を設置して、事態の究明に乗り出す方針を打ち出した。
- ・ 相当な規模の爆発が生じたと考えられることから、かつての日本の過激派による手製爆発物の規模の比ではなく、海外から持ち込まれた軍事用の即製爆弾(IED)が使用された可能性がある。
- ・ その後、カタールの放送局アル・ジャジーラが、今回の福岡におけるテロ事件に関し、アルカーイダ分派と見られる「アラビア半島のアルカーイダ」のビデオ声明を放映した。同ビデオは「我々は十字軍米国の同盟国である日本の福岡において、我が同胞が爆破に成功したことを誇りに思う。我が同胞は多数日本に潜伏しており、今後第二、第三のジハードが展開されるだろう」とし、日本国内でのさらなるテロを予告している。
- ・ このビデオ声明の真偽は不明なるも、11月13日(土)と14日(日)には横浜でAPEC首脳会議が開催される予定。

③テロ対処行動について

1. 今回のシミュレーションでは日本国内でのテロ発生が想定され実施された。日本政府はテロ攻撃を未然に防ぐため、計30ユニットのテロ対策専門部隊(自衛隊・警察・消防がそれぞれ10ユニットずつ保有)を実際に運用・配置し、テロが発生する可能性のある場所15か所を防護しなければならな

い。

2. テロリストは日本政府のテロ対策部隊6ユニットに相当する攻撃力を有していて、15か所の中から実際の攻撃対象2か所を選択し、計6ユニット分の攻撃力をそれぞれ分散、投入する。
3. 首相官邸は、関係省庁と協議しつつ、15か所の潜在的攻撃対象に対し、テロ対策部隊計30ユニットを適宜分散・配置する。
4. 10日夕刻までに、テロリストは最終的な攻撃対象2か所とそれぞれ投入する攻撃ユニット数、また日本政府は現有する30のテロ対策ユニットを配置する場所、およびそれぞれの配置ユニット数を決定の上、内々ゲームコントローラーに通報する。ゲームコントローラーは以下のルールに従い、テロ攻撃の成否を判定した上でメディアに通報する。
5. 攻撃対象Aに対するテロ行為の成否に関するルールは次の通りである。
 - (例1) 日本政府 テロ対策3個ユニット テロリスト 攻撃2個ユニット
⇒日本政府側の能力が高いため、攻撃対象Aに対するテロは未然に防止される。
 - (例2) 日本政府 テロ対策3個ユニット テロリスト 攻撃4個ユニット
⇒テロリスト側の能力が高いため、攻撃対象Aに対するテロは実行され大きな被害が発生する。
 - (例3) 日本政府 テロ対策2個ユニット テロリスト 攻撃2個ユニット
⇒同等能力なので、攻撃対象Aに対する被害はわずかとなり、大規模なテロは発生しない。
6. いずれにせよ、日本政府は11日(日)朝に開かれる衆議院予算委員会において、前日の対処振りに関する説明責任が求められる。

3. シミュレーション中のチームとプレイヤーについて

首相官邸
首相
官房長官
官房副長官
官房副長官補
内閣危機管理監
事務担当秘書官

防衛省
防衛大臣
担当局長
担当課長
統幕長or陸幕長
統幕長or海幕長
統幕長or空幕長

警察庁
国家公安委員長 兼 警察庁長官
担当局長
担当課長
総括補佐
課長補佐
課長補佐

総務省
総務大臣
危機管理担当局長
危機管理担当課長
総括補佐
課長補佐
課長補佐

経済産業省
経済産業大臣
危機管理担当局長
危機管理担当課長
総括補佐
課長補佐
課長補佐

国土交通省
国土交通大臣
危機管理担当局長
危機管理担当課長
総括補佐
課長補佐
課長補佐

外務省
外務大臣
担当局長
担当課長
総括補佐
課長補佐
課長補佐

メディア・野党議員
論説委員長
衆議院予算委員会野党筆頭理事
編集総括部長・野党理事
政治部キャップ・野党理事
政治部記者
社会部キャップ
社会部記者

テロリスト
テロリスト
テロリスト

4. 第5回PAC政策シミュレーションの進行

(1) 全体の進行

今回の政策シミュレーションを時系列で整理すると、①初動と政権批判の高まり、②官邸協議から新宿テロ事件、③ユニット配置とテロ防衛、④衆議院予算委員会（翌日）、の4つに区切ることができる。政権の立場は、①で動きが遅いと風圧にさらされ、②でターニングポイントを迎え、③で立て直しが図られた、と評価することができる。以下、詳細に進行を検証する。

①初動と政権批判の高まり

福岡領事館における爆破事件を受けた官邸・各省庁における内部協議が終了したのち、危機対応の最初のステップとして情報収集・分析を行うため、緊急閣議が招集された。犯行主体について、警察庁からアルカイダ、防衛省から北朝鮮にそれぞれ重点を置いた分析が紹介された。この初閣議に向けて、警察庁は官邸が必要としている記者会見用の資料を持ち込むなどし、他省庁に先んじて主導権を握っていくことに成功した。他方防衛省は、緊急閣議の前に自衛隊の朝霞駐屯地における訓練を公開し、テロ対策の準備が整っていることを国民にアピールし、また、メディアに対して「警察を中心とする警備体制では不十分」などとリークしたが、これが逆に「防衛省・自衛隊が前のめりになっているのではないか」という懸念を官邸側に持たせることにつながった。そこで、官邸は、防衛省・外務省に対して「自衛隊の活用となれば騒ぎ立てる者もいるため、表向きは警察庁のもとで動くので水面下で協力してほしい」と伝達。一方、警察庁は米国の諜報機関からの情報や出向者の提供などを通じて、官邸とのパイプを強化していき、テロ対策部隊（ユニット）の配置に関する原案を作成する権限を獲得することになった。同時に警察庁は、この間徹底的に情報を囲い込み、他省庁との連携を排除することで官邸に対する影響力を確保する戦略を採用した。また、領事館爆破事件の真相究明に加え、政府は、2日後に迫ったAPECの開催についての方針を確定する必要があった。APEC開催については、外務省から開催場所の変更を示唆する情報が流れるなど、当初は情報が錯綜した。

続いて、福岡領事館爆破事件についての捜査・対策の進捗が芳しくない中、初日午後原子力開発機構から放射性物質が流出したとのニュースが入った。これを受けて、メディアは政権批判のトーンを強めた。具体的には、テロに関する識者のコメントとして、「今回の事件は実行犯、犯行の背景も含めて、その全貌が明らかになっていない。日本政府の対応が後手に回るようであれば、第二、第三のテロが発生し、場合によってはAPEC会議への重大な破壊活動へと発展する可能性さえある。（略）しかし、日本政府は記者会見を一度開いたのみで、国民への説明は全く不十分である。国民の不安はますます高まっており、一刻も早い対応が望まれる」といった見解を紹介した。官邸は、「確実な情報を得るまでは首相による記者会見は、国民に対して無用な不安を与えることになる」というスタンスから、概してメディアを通じた公式見解の発表には消極的であった。しかし、国民の不安・不満は高まる一方であり、「もはや警察だけには任せられない」という雰囲気醸成され、国民の過半数が防衛出動を支持する、という事態に至った。時期を同じくして、内閣支持率が急落したほか、日本政府の対応を批判する韓国世論が公表されるなど、政権への風圧は一層強まった。

②官邸協議から新宿テロ事件

こうした中、官邸では対処方針を巡って、局長級、閣僚級での協議が続けられた。首相は「テロに屈しない」という立場から、APECは絶対開催の方針を堅持した。これに外務省・経産省などが同意した。また、首相は、超法規的な措置は採用できないとして、あくまで自衛隊の運用は現行法の枠組み内で行うことを強調するなど冷静な対応を貫いた。ユニット配置の原案作成を担当する警察庁は、アルカイダによる犯行を有力視しつつ、「国民の生命の保護」という方針を打ち出し、繁華街やターミナル駅への重点配備を主張した。さらに官邸は、テロ防衛

を確実なものとするため、APECについて開催場所を横浜から霞が関に変更するとともに（攻撃候補地点の削減）、日程を短縮（ユニット数の増加）する決断を行った。この結果、「15地点を30ユニットで防衛する」という当初設定が、「14地点を33ユニットで防衛する」という日本政府に有利なものとなった。この決断は、後々日本政府がテロ攻撃による被害を最小限なものに抑えるうえで、非常に重要な役割を果たすことになる。

その後、新宿駅の地下コンコースの中間点においてダーティ・ボムによる爆発が発生し、多数の通勤・通学客が死傷するという新たなテロ事件が発生した（翌日の予算委員会までに死者15名・負傷者173名と判明）。この後、放射性物質が流出していた原子力開発機構の職員・兼松英太の自殺が判明したものの、流出した核物質は発見されなかった（後に、流出していたイエローケーキ40kgのうち、10kg程度がこの爆破事件で使用されていたものとみられる、との捜査結果）。また、新宿駅の事件後、アルカイダによる犯行声明が出されたことなどから、一連の事件の犯行主体はアルカイダ系のテロ組織によるもの、との見方が強まった。その間にも、マレーシア外務省が「日本の警備体制に大変懸念をもっている。APECの開催が安全にできるのか、日本政府に確認を求めている。（略）日本政府からの方針が聞こえてこない」とコメントするなど、国内世論のみならず、APECを控えて、諸外国政府からの不満の声も高まっていった。

③ユニット配置とテロ防衛

こうした事態を受け、首相は、わが国安全確保のため自衛隊の能力を最大限活用すべく、武力攻撃事態を認定するとともに、それに基づく防衛出動を決断することになった。首相が後に「新宿テロ事件がターニングポイントとなった」と語ったように、この段階で初めて首相記者会見を行い、福岡領事館爆破事件から丸一日経過後初めて、公式に国民の前に姿を見せることになった。武力攻撃事態の認定については、日本国憲法下初の決定ということもあり、賛否両方の意見が聞かれた。当初、警察庁は治安出動による自衛隊の活用を想定していた。また、総務省も国民保護法下での活動を図る上では、「緊急対処事態」（または「武力攻撃予測事態」）の認定で十分であり、「武力攻撃事態」の認定まで進んでしまったのは想定外だとの感想を漏らした。一方、防衛省は自衛隊の能力を最大限活用できることから、この決定を歓迎した。

その後、最終的なユニット配置を議論する閣議が開催された。この場では、都内の電車を止めるとともに人の移動を制限することで、警察庁の原案から（a）ターミナル駅、（b）新幹線、（c）繁華街、といった場所のユニット数が削減された。一方で、APEC会場となった（a）霞が関や、自衛隊を活用できる（b）空港については、最大ユニットが配備された。東証については、休日で閉鎖されているほか、バックアップが整備されているとの判断からユニット配置が見送られた。在日米軍については、防衛大臣が米国政府の意向などを踏まえて手厚い配置を主張したものの、米軍自体の防御力の高さ、何よりも「国民より米軍を重視するのか」という批判に耐えうるだけの論拠がないとして、限定的な配備に留まった。水道網・発電所については、多くの人々の生活にかかわる重要なインフラであり、テロ発生時の被害は大きいとする総務大臣などの進言により、警察案から削減されたユニットを割り当てることが決まった。テロリストは発電所に2ユニット、水道網に4ユニットをそれぞれ振り向けて攻撃を実施したことから、結果的に前者は政府による防衛成功、後者についても限定的な被害に抑えるなど、日本政府のユニット配置は概ね成功したと評価できる。

【日本政府によるユニット配置数】※シャドーはテロ攻撃のあった場所

皇居	国会	霞が関	ターミナル駅	新幹線	空港	発電所	水道網	米軍	繁華街	東証	NTT	放送局	外国公館
1	0	6	0	3	6	3	4	1	5	0	2	0	2

もっとも、新たなテロを防いだものの、その後も新宿駅のダーティ・ボム事件に伴うフォール・アウト（放射性下降物）が新宿から南東方向に向かって広がっているとのニュースや、米国

国防総省から「日本の核管理体制に深刻な懸念を有している」との声明が表明される中、アメリカ大統領がAPECを欠席するとの観測記事が発表される（最終的には来日）など、日本政府は、核管理体制に関する基本方針の発表や各国首脳に対するAPEC参加の外交要請など対策に追われることとなった。また、この段階で残っていたイエローケーキ30kgのうち20kgが警察庁により回収された。

その後、各省庁は翌日の予算委員会に向けた質問取り、想定問答の準備といった作業を続けた。

④ 予算委員会の攻防

翌日朝9時から衆議院予算委員会が開催された。野党の攻撃は、主として（a）一連の事件に関する政権の説明不足、（b）政府の危機管理体制の不備、（c）APECの強硬開催のリスク、といった点に集中した。しかしながら、首相を含む閣僚が、想定問答として準備された公式見解をベースに巧みに切り返す中、野党議員の攻撃も決め手に欠いた印象であった。他方、政権側はシミュレーションの流れを決定づけた「武力攻撃事態認定」や日米安保条約（第5条）との関係等にかかる厳密な法律的な根拠・法律解釈について統一的な理解が図れておらず、この分野を野党議員に攻められた場合は、委員会が紛糾した可能性もあった。

（2）各アクターの政策目標とその評価

本節では、（a）各アクターがどのような政策目標を持って行動していたのか、そうした目標を（b）いかなる政策手段を通じて、（c）どの程度達成できたと自己評価しているか、を明らかにすることを通じ、シミュレーションをさらに深く理解していくこととしたい。

結論を先に述べれば、官邸・各省庁の自己評価が全般的に高かったことは注目される。これは、自己の行動を正当化したいという誘因もさることながら、今回のシミュレーションで観察された以下の特徴が色濃く出た結果と考えられる。

- (i) 国内問題を取り扱ったため、相応の一体感や政策目標・価値観の共有があったこと
- (ii) その結果、官邸・各省間の深刻な対立が表面化しなかったこと
- (iii) メディア・野党の攻撃が精彩を欠いたこと
- (iv) 結果的にテロ防衛に成功したこと

① 官邸

【目標】

- ・ 眼前に迫っているAPECは必ず開催する
- ・ 各省の対立を避けつつ、統一的な目標・政策手段の策定をする

【手段】

- ・ 省庁横断的な対策会議を開いて官邸で議論を主導する（情報を一元的に官邸に集める）一方で、各省間の細部の調整は各省に任せる

【評価】

- ・ 情報一元化の努力、およびAPEC開催することについてブレない総理、官房長官の「リーダーシップと実務力を兼ね備えた能力」により、組織として上記目標を概ね達成した

首相を含む官邸は、各省庁から上がってくる情報を効果的に一元化しつつ、今回のシミュレーションの帰結を左右する極めて重要な二つの判断を下した。一つは、（a）新宿テロ事件以降の安全保障会議の設置および武力攻撃事態の認定、もう一つは、（b）APEC会場の変更および日程短縮（それに伴うユニット数の増強）である。こうした政治決断が可能だった背景には、「一貫してぶれない首相」と「実務能力の高い官房長官」、という組み合わせが機能したことが挙げら

れる。また、武力攻撃事態の認定についても、各省庁から大きな反対が起きなかったことが、官邸の政策遂行を助けた面もある。こうした官邸の決断なしには、テロ攻撃の被害を最小化する、という今回の政策目標の達成は不可能であった。

他方、官邸が無用な反発を受けることを避けるため、警察庁にユニット配備の原案を作成させたことなどからリーダーシップの欠如を指摘する声も聞かれたほか、国民への説明が行われず内閣支持率が低下し続けるなど、メディア対策・国民とのコミュニケーションが後手に回ったことは否定できない。また、序盤の慎重姿勢が仇となり、初動の遅さを批判する指摘も多かった。

結果として、官邸に対する評価は「重要な政策判断を適切に推進している」という肯定的なものから、「首相の顔が見えない」「パニック収拾への配慮不足」と批判するものまで、非常に広範にわたることになった。

②警察庁（保有ユニット：10）

【目標】

- ・政策決定における主導権を確保するとともに、警察庁の政治的な評価を向上させる
- ・テロ攻撃を防止（発生してしまった場合には被害を最小化）し、犯人を逮捕する

【手段】

- ・官邸に対する影響力・発言力を維持するため、①官邸の必要とする資料を積極的に提供、②FBIなどから得た情報を独占しつつ、警察庁長官が単独で官邸に入れるなどの措置を採用
- ・政府のテロ対策部隊をできる限り迅速に、かつ適切な場所に配置するとともに、他国の諜報機関とも緊密な情報交換を実施

【評価】

- ・特に前半は官邸の信頼を勝ち取ることができ、ユニット配置の原案作成を警察が担当。ただし、後半は防衛出動が発令されたことなどから、防衛省・総務省の役割が急激に向上
- ・結果的にテロ攻撃を防げた点は評価（当初の警察の配備案であればテロが成功したことになるが、最終的なユニット配置は必ずしも適切なものではなかったとの評価）

警察庁はシナリオ設定上も、また実質的にも終始シミュレーションを主導する立場にあった。特に、序盤は他省庁に対しては情報を囲い込みつつ、官邸との関係を積極的に構築することで、実質的に主導権を握り、ユニット配置の原案作成を行った点は、狙い通りの展開だったと考えられる。また、早い段階で「アルカイダによる犯行」との適切な見方を固めていた点も警察庁の動きをスムーズにした。

具体的には、まず警察庁は、官邸に対する影響力・発言力を維持するため、①官邸の必要とする記者会見資料を紙で作成して、最初の会議に提出し、②FBIなどから得た情報（アルカイダのテロ計画が発見されたこと）も他省庁と共有せず、警察庁長官が単独で官邸に入れるなどの措置をとった。さらに、総括補佐を官邸に出向させ、官邸の動きや首相・官房長官の様子を把握しながら政策決定することに成功した。もっとも、中盤以降は、放射性物質の流出や新宿駅でのテロなどが発生する中、明確な説明責任を果たさない政権への苛立ちもあって、「警察だけでは対処しきれない」という雰囲気醸成されることになった。最終的には、首相によって武力攻撃事態の認定が行われ、防衛出動という結果となったことから、防衛省・総務省の存在感が急激に向上することになった。

ユニット配置については、「人的被害の最小化」「国民の生命の保護」という方針を警察庁が明確に打ち出し、繁華街やターミナル駅への重点配備計画を提案したが、社会インフラを守るべきであるとの防衛・総務・経産の主張や外出規制の実施などもあり、最終的なユニット配置は警察原案とは大きく異なるものとなったが、結果的にはこれがテロ被害の最小化に貢献することに

なった。もっとも、警察庁としては、事件が発生した場合に人的被害の大きい場所に部隊を重点配備するというのが王道であり、最終的なユニット配置は必ずしも適切なものではなかったとの評価であった。

また、そもそも新宿テロ事件を防ぐという意味では、より早い段階でユニット配備を完了することで、連続的な事件の発生を防ぐべき、との意見も警察庁から聞かれたが、この点はシミュレーションの設定上実施できなかった。

③防衛省・自衛隊（保有ユニット：10）

【目標】

- ・防衛省・自衛隊に対する反感を招かぬよう目立たずに、しかし政治的attentionを引く
- ・自衛隊運用のための法的正当性を獲得する

【手段】

- ・「警察では対応できない」と国民の危機意識を煽りつつ、警察との縄張り争いを優位に運ぶ
- ・法的制約があるため、（特に警察以外の）他省庁との連携を心がける
- ・メディア/野党との良い関係を維持し、自衛隊運用の最大のリスクである「国民感情」に配慮

【評価】

- ・戦後初の「武力攻撃事態認定」「防衛出動」を国民・野党からの大きな反対なく円滑に達成し、防衛省のプレゼンスを拡大
- ・テロ被害を最小限に抑えるとともに、ユニット配置の政策判断において貢献（発電所・水道網への配置の提案・他省庁への働きかけ）。ただし、在日米軍基地への配置増強に失敗

防衛省・自衛隊にとっては、法的制約をクリアして、緊急事態への対処を通じていかに政治的プレゼンスを高めるか、という点が重要な論点となった。そのため防衛省は、(a) 早い段階から自衛隊出動の準備ができてい、(b) 警察で対処できる事態を超えている、という2点をアピールすることになった。もっとも、(a) については、訓練実施などを通じたメディアへのアピールが逆に官邸の警戒心を強めることになったほか、国防総省などから得た情報をもとに、領事館爆破事件の背後に北朝鮮の関与があるかのような不正確な情報を官邸に提供し続けたことがマイナスに寄与し、前半は官邸からの信頼を得た警察庁が主導する展開となった。

しかし、防衛省はメディアの活用や他省庁との連携を通じて、最終的には、政府の武力攻撃事態認定のもと、現行憲法下で初めてとなる防衛出動（自衛隊法第76条）に持ち込み、後半以降プレゼンスを拡大していく。例えば、防衛省はメディアに「防衛出動に賛成か否か」という世論調査の実施を持ちかけ、断続的な事件発生という外部環境も寄与し、「警察庁のみのテロ事件の対応では不安であり、過半数の国民が自衛隊出動を望んでいる」という結果を引き出すことに成功した。現実問題としても、仮に防衛省・自衛隊が前面に立つ場合に世論の反対が大きな制約になることは容易に想像でき、その後の「武力攻撃事態認定から防衛出動」という流れを支持するものとなった。

また、武力攻撃事態の認定に当たっては、自ら法的制約の存在を主張するとともに、国民保護法の適用を官邸に働きかける総務省との連携が図られた。もっとも、「一般の警察力をもっては、治安を維持することができない」場合の対処方法としては、防衛出動ではなく治安出動（自衛隊法第78条）という手段もあったが、首相の「現行法規内で、しかし最大限自衛隊の能力を活用できる措置をとる」との決断により、防衛出動が可能となった。この決断については、関係者の間でも評価が分かれたほか、野党議員からも承認できない、との声が上がった。

さらに防衛省は、自衛隊が繁華街などの警備で目立つのを回避したいという思惑もあって、発電所など社会的インフラにユニットを配置することを早い段階で主張し、経産省と協調行動をとったことが、結果的にテロを防ぐことにつながった。もっとも、省益という観点からは、後半

以降の高い存在感を十分に活かしきれなかった印象もある。特に、今回の在日米軍への薄い配置実績（ユニット数1）では、米国からの信頼を失い、日米安保体制が揺らぎかねないのではないかという懸念が残る。

④総務省（保有ユニット：10）

【目標】

- ・総務省設置法、消防組織法の下、総務省が所掌する事務の中でも、特に災害対処、通信放送行政、地方自治体との連絡調整といった職務を通じて、省の存在を最大限アピールし、総務省の評価につなげる

【手段】

- ・各事件に対して、消防庁の知見を活かした形（NBC災害対処部隊など）で貢献する
- ・ユニット配置に当たっては、失敗の責任を官邸に押しつけつつ勝ち馬に乗れる方法を模索
- ・早急に緊急処理事態認定を官邸に促し、総務省の国民保護計画を着実に実行に移す

【評価】

- ・ユニット配置の責任回避には失敗したものの、地方自治体に対する避難指示権限等を活用して繁華街に割く対テロ部隊数を削減する一方、発電所、水道網への部隊配備をより手厚くするよう進言し、結果としてテロ攻撃を防いだ
- ・武力攻撃事態対処法、国民保護法が規定する枠組みの下で、政府活動が展開されることになり、総務省の緊急事態対応能力を活かす機会が与えられた

総務省は、警察、自衛隊とは担う職務が大きく異なることから、テロ対策の最前線に出て、過度の責任・任務を負うことは極力避けた。一方、地方自治体とのパイプや安否情報システムなど緊急事態対応インフラを活用するため、自衛隊の出動を窺う防衛省などとも連携し、緊急処理事態等の認定を官邸に促し、国民保護計画の着実な実行を目指すことになった。実際に、決定まで時間は要したものの、総務省の緊急事態対応能力を活かす機会が与えられることになった。もっとも、「緊急処理事態」（または「武力攻撃予測事態」）の認定で十分であったが、「武力攻撃事態」の認定まで進んでしまったのは想定外であった。

また、ユニット配置については、高い可能性でテロ防衛に失敗するとの想定のもと、配備数を官邸の責任で取りまとめさせ、防衛失敗の責任を官邸に負わせるべく、警察庁・防衛省に働きかけを行った。もっとも、関係省庁から合意が得られなかったほか、官邸における局長レベル会議においても、配備枠は官邸が取りまとめるよう要請したが、それは担当省庁事務方の職務怠慢であるとの指摘を受け、責任回避を意図した総務省の当初の狙いは挫折した。

しかし、総務省は地方自治体に対する避難指示権限等を活用して繁華街に割く対テロ部隊数を削減する一方、発電所、水道網への部隊配備をより手厚くするよう総務大臣が閣議で進言し、結果としてテロ攻撃を防ぐことに貢献した。

⑤経済産業省（保有ユニット：0）

【目標】

- ・次期首相を狙う経済産業大臣の政治的地位の向上
- ・省が管轄する原発などの社会インフラや、経済活動のテロからの防衛
- ・APECの開催

【手段】

- ・他省庁の管轄事項も含めて精力的に発言し、影響力を確保（ただし、放射性物質流出後は本来の管轄に注力）

- ・他省庁と連携し、社会インフラをテロから守ることを初めから一貫して説得
- ・APECの開催については、主に外務省と連携

【評価】

- ・警察庁は人命を守ることが最優先の一点張りだったが、社会インフラを優先的に守るべきという方向性で防衛省と一致し、結果としてテロ防衛成功につながった
- ・APECは開催地・日程が変更となったものの、無事に開催することができた

経産省は、テロが経済産業活動に与える影響を抑制しつつ、所管する社会インフラを守ること、またAPECの円滑な開催を確保することを政策目標としていた。さらに、経済産業大臣が次期首相の座を視野に入れて行動していたことも興味深い。

野心的な大臣のもと、経産省は、財務省や国土交通省の権限を精力的に取り込みつつ、テロと経済活動の関連を一手に引き受けることで発言力を確保する戦略に出た。ところが、比較的早い段階で放射性物質の流出が報道されると、監督官庁としての責任・対策が問われる事態となり、むしろ次期首相の座はひとまず諦め、主として社会インフラや経済活動をテロから守るという本来業務に注力することになった。

経産省は、ユニット数を持たないため、他省庁との連携が重要となった。この点、警察庁へは、課長レベル、局長レベルで数回の交渉を行ったが、まずは人命を危機から守ることが最優先であるという一点張り、交渉は平行線であった。逆に防衛省とは、社会インフラを優先的に守るべきということで方向性が一致した。主に防衛局長との数回の協議で、全体ミーティングの場で一致してインフラを守る主張をすることを確認した。閣議における総務大臣の発言もあり、最終的には、テロのターゲットとなった発電所・水道網を大きな被害から守ることにつながった。

⑥外務省（保有ユニット：0）

【目標】

- ・外交一元化の確保、APECの絶対開催

【手段】

- ・APECについて開催場所の変更などを提案
- ・メディアに対する効果的な情報提供

【評価】

- ・APECの開催、首脳声明取りまとめ、各国首脳の来日決定を確保した

外務省にとっての省益は、外交一元化を確保しつつ、APECを開催することであった。もっとも、ユニット数を保有していないため、各国外交当局からの情報やメディアなどとの連携を通じて、プレゼンスを発揮していくことを目指した。特に、「テロに屈しない」という一貫したメッセージを発信し、政権の方向性を一致させたほか、最終的に各国首脳のAPEC来日を確保するなど、外交努力が実った結果となった。もっとも、APEC関連以外では、外務省が主導権を発揮することは難しいシミュレーションだったと思われる。

⑦メディア・野党議員

【目標】

- ・国民目線にたって政府から必要な情報を引き出す（メディア）
- ・新宿テロ発生後は大パニックが起きているため、事態の進行を刻々と伝える（メディア）
- ・与党が外交・安全保障政策において経験不足であることを国民に訴える（野党議員）

- ・野党こそが責任政党であることを国民に訴える（野党議員）

【手段】

- ・記者会見等の開催要求および真相追求（メディア）
- ・国政調査権の発動（野党議員）
- ・予算委員会における攻撃（野党議員）

【評価】

- ・野党、メディア双方の立場において官邸に対して攻撃不足だった
- ・予算委員会を除けば攻撃の機会をうまく作れなかった

メディア・野党議員は、結果としてテロの被害が最小限に抑えられたこともあって、やや攻撃の決め手に欠いた印象が残った。また、メディア・野党議員の中での十分な目標共有が図られておらず、効果的な対応を図れなかった、との指摘があった。また、野党議員の中には、「責任ある野党」を標榜する以上、国家的な危機を前に批判ばかりする訳にはいかない、という判断が働いたことも否定できない。こうした状況下での効果的な政権攻撃として、シミュレーションの流れを決定づけた「武力攻撃事態認定」について、予算委員会で法律論も含めてその妥当性を検証していく、という方向性があり得た。また、官邸に対して、メディア報道やリーク情報の利用を通じてプレッシャーをかけつつ、より強力に情報開示を要求していくことも考えられた。

5. 第5回PAC政策シミュレーションの教訓

今回の政策シミュレーションを通じて得られた教訓としては、主に以下の点を指摘できる。

(1) 危機対応における政策当局間の目標共有の重要性

今回の政策シミュレーションの特徴として、(a) 国内問題を取り扱ったために、各アクターに相応の一体感や政策目標・価値観の共有があったこと、(b) その結果、官邸・各省間の深刻な対立が表面化しなかったこと、を既に挙げたところであるが、こうした要素がシミュレーションの進行にも大きく影響した。すなわち、今回のシミュレーションの進行として想定されたシナリオは、各省庁——とりわけユニットを保有する警察庁・防衛省・総務省——の間で権益争いが激化し、厳しい時間制約のもと、官邸による調整がままならないまま効果的なユニット配置ができず、テロ攻撃が成功するというものであった。確かに、前節で紹介した各アクターの政策目標を見ると、それぞれの省庁が自己権益の確保の思惑を持っていたことは事実である。しかしながら、「緊急事態という認識のもと」「日本国政府として」「テロ攻撃を防ぐ」という相応の一体感や政策目標・価値観の共有を前提に、言わばオール・ジャパンのチームとして、対立の表面化が避けられたものと考えられる。例えば、官邸からは、現実にはここまでスムーズにいくかは疑問であるとしながらも、「各省庁間における、むやみな「やりたがり」または「押し付け」が出てこなかったことが奏功した。特に、APECまでは指揮権を警察に預けるという官房長官の提案を、防衛省が受け入れたことが大きかった」との声が聞かれた一方、「ユニット配置については、警察・防衛・総務（消防）の三者間でより厳しいせめぎ合いがあるべきだった」との指摘もあった。

また、今回のシミュレーションでは、序盤から警察庁が情報を独占して官邸と議論を進めたほか、中盤以降の実質的な意思決定が、主として閣議レベルで行われていたことなどから、各省庁間の個別調整が限定的なものとなり、対立が深刻化しなかった点につながった側面もある。結果として、価値観も政策目標も大きく異なる諸外国間での交渉を扱った過去の政策シミュレーションとは異なる進行を生んだものと考えられる。

こうした結果を踏まえると、シミュレーションから得られる教訓の一つとして、政策調整を行う際の「当局間の目標共有の重要性」が挙げられる。例えば、「政府として、一定のユニット数を、一定の攻撃対象候補地に配分してテロ攻撃を防ぐ」という目標は、全てのアクターが共有していた。現実の政策課題の目標はここまで明確なものではないが、行動原理の異なる政策当局をまとめ上げていくうえで、目標・価値観の共有は効果的に機能すると考えられる。この場合、緊急性の強調や今回で言えばテロリストのような「共通の敵」を仕立てることも一体感の醸成に有用であろう。

(2) 緊急事態における国民への説明責任（メディア対策）の重要性

今回のシミュレーションを通じてクローズアップされた問題の一つが、緊急事態に対処していく中で国民への説明責任をどう果たすか、であった。すなわち、「情報が不確かな段階で首相が国民の前で説明するのではなく、あくまで官房長官がメディア対策を取り仕切る」という今回の政府のスタンスが果たして効果的だったのか、という論点である。実際、領事館爆破事件の発生、放射性物質の流出、新宿駅でのダーティ・ボム爆破事件、と立て続けに想定外の事件が発生していく中で、首相による記者会見が一度も行われなかった場合、国民の不安感はかなり増幅され、最悪の場合、パニックにつながることを考えられる。今回のように政府が、「確たる情報が入手できるまで首相の発言は控える」という態度をとるのであれば、水面下でメディアを取り込み、そのための協力を取り付ける必要があったものと思われる。もしメディアが政権批判のトーンを高めれば、緊急事態への対処に必要な政府の政策執行能力が、著しく殺がれることが懸念される。

今回の進行をみても、領事館爆破事件の捜査に明確な進展がない中、放射性物質の流出を受けて事態は緊迫し、(a)「日本政府は記者会見を一度開いたのみで、国民への説明は全く不十分である。国民の不安はますます高まっており、一刻も早い対応が望まれる」という識者のコメントがメディアによって流されるとともに、(b)世論調査が行われ、「自衛隊出動を望む国民が過半数を超え、警察庁が主にテロ対応にあたっていたが、国民は、警察庁のみの対応では不安であることを示す結果となった」という報道が続いた。これらの報道は、既に国民が不安・不満を募らせ、また(意図はどうあれ)メディアもパニックを煽っていることを示していた。その結果、(c)内閣支持率の急落(前回調査比▲12%ポイントの減少)につながった。また、万全を期して開催した首相会見も、結局は情報の欠如に苛立っていたメディアからの攻撃的なトーンが目立ったことも踏まえると、政府として、より早い段階で積極的な対応を採る余地があったものと考えられる。

シミュレーションにおいても、情勢が非常に目まぐるしく動く中で、各アクターが目前の事態対応に追われがちとなり、メディア対策にまで目配りができなかった事実を考慮すると、危機対応時における国民への説明責任については、相当のプライオリティを置くべき分野と考えられる。この意味では、「メディア対策が不十分であったのは、官邸に限らず、各省庁も同様であった。政権批判のトーンを高めていく一方のメディアと共存関係を見出して、省庁間交渉に役立てることも可能であった」といった指摘があった。

(3) 政治・政治任用職・官僚の役割分担の重要性

今回のシミュレーションは国内の意思決定を扱ったため、各省庁の水平な関係に加えて、各省庁における政治家・政治任用職・官僚の責任・役割分担を考える上でも、幾つかの興味深い事象が観察された。特筆すべき点として、首相の決断如何では、今回の防衛出動のように、通常では想定し難いような政策が実施できることが示された。政治の決断の重さを痛感するとともに、解釈によっては、日本のシビリアン・コントロールの危うさを示すものとも言える決断であった。一方で、今回のシミュレーションにおいては、閣僚を含む政府高官を演じた参加者の中に相応のバックグラウンドを持っている方が多く、事務方に落ちるべき実務的・専門的な内容も閣僚レベルで決まっていた印象があった。例えば、本来、実務を取り仕切るべき副長官補は、官房長官が実務的に高い能力を示したため、幸か不幸か「何もなくてよいという状況になってしまった」と指摘している。政治任用職としての自らの役割や目標を事前にイメージし、周囲とすり合わせておくことが重要と考えられる。

また、政治任用職として「政治」と「行政」のインターフェースとして機能するためには、(あまりに技術的なことは別としても)相応の専門知識がなければ、官僚組織を使いこなすことは難しく、逆にうまく使われてしまうリスクが高いということが改めて認識された。こうした問題は、関連バックグラウンドを持たないまま政治家が大臣となる場合にも、同様に発生することになる。さらに、今回は、PACが質問取りから想定問答の起案という、役所においては当たり前ながら重要な仕事を経験することとなったが、こうした独特の文化についても理解しておくことの重要性が示された。

最後に、今回のユニット配置については、言わば各省庁間の「wisdom of crowds (群衆知)」の結果との見方があった。すなわち、各省庁の多様な情報・知見の集積や調整プロセスが、官僚的な警察庁の案では出てこないような、言わば「正しい回答」を導いたとの指摘である。この背景としては、各省庁が官邸に情報を上げ、官邸中心の閣議で意思決定を行う、というシステムが効果的に機能したと評価できよう。仮に、対等な形で各省庁が競合しているだけであれば、お互いが優位に立つために情報の囲い込みが発生し、各アクターの知見や情報を十分に活用することは難しかったと想像される。この意味でも、官邸のリーダーシップは、特に省庁横断的な政策形成において重要な役割を果たすと考えられる。